

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:35

Tommi Oikarinen ja Antti Larsio

MAAKUNTA- JA SOTE- UUDISTUKSEN TIETOHAL- LINNON OHJAUKSEN SEL- VITYSHANKE

Ohjausmalliehdotus

KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	19.4.2016
Tekijät	Toimeksiantaja
Tommi Oikarinen ja Antti Larsio	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimitilien asettamispaiva
	-

Muiston nimi
Maakunta- ja sote-uudistuksen tietohallinnon ohjauksen selvityshanke. Ohjausmalliehdotus

Tiivistelmä

■ Osana Juha Sipilän hallituksen maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta hallituksen reformiministerityöryhmä käsitteli digitalisaatiota, ICT-palveluja ja tietohallintoa koskevat peruslinjaukset jatkovalmistelua varten tammikuussa 2016. Sote-uudistuksen projektiryhmä hyväksyi linjaukset 14.1.2016.

Linjausten mukaan ICT-ratkaisuja ja niiden hyödyntämistä tulee kehittää varsinaisen toiminnan ohjaamana ja sen tarpeista lähtien. Tästä syystä toiminnan ja ICT-palveluiden kehittämistyötä tulee johtaa kokonaisuutena, varmistaa yhteentoimivuus ja kustannustehokkuus sekä samanaikaisesti vahvistaa muutosjohtamisosaamista kaikilla organisaatiotasoilla.

Maakuntien ja kuntien toimintaa koskevien tavoitteiden saavuttaminen vaatii valtakunnallisen tietohallinnon ohjauksen uudistamista sekä tehokkaan ohjausmallin luomista uuteen sote- ja maakuntarakenteeseen. Valtakunnallisen tietohallinnon ohjausmallin valmistelua varten asetettiin selvitystyö, jonka ensimmäiseen vaiheeseen tulokset ovat luettavissa tästä raportista.

Selvityksen käynnistyessä työn kohteeksi toimeksiantajan linjausten mukaisesti otettiin suunnitellun maakuntarakenteen tietohallinnon ohjaus, mutta kuitenkin painottuen sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä nykyisten maakuntaliittojen aluekehitystä ja alueiden käytön suunnittelua koskeviin tehtäviin. Tämän rajauksen vuoksi selvitys ei sisällä muun muassa valtion aluehallinnolta maakuntiin mahdollisesti siirtyvien tehtävien tarkastelua.

Selvitys on pyritty muodostamaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja sen toteutuksessa on hyödynnetty maakunta- ja sote -uudistuksen yhteydessä valmisteltua sekä muuta hallinnon tuottamaa aineistoa. Ehkä dokumentoitua aineistoa tärkeämpänä selvitystä suuntaavana materiaalina on hyödynnetty selvityksen aikana eri osapuolinen kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta saatuja ajatuksia ja näkemyksiä. Tämän vuoksi haluamme kiittää erityisesti kaikkia niitä haastatteluihin osallistuneita henkilöitä, jotka luovuttivat omaa aikaansa selvityksen käyttöön. Kiitämme myös SoteDigi-ryhmää ja kaikkia niitä asiantuntijoita, jotka ovat ryhmässä selvityshenkilöiden aikana käyneet esittämässä ajatuksia ja tarpeita tulevalle.

Helsingissä 19.4.2016

Tommi Oikarinen

Antti Larsio

Asiasanat	Muut tiedot	
maakuntahallinto, maakunnat, aluehallinto, digitalisaatio, tietohallinto, sote-uudistus	www.stm.fi	
Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:35	Kokonaissivumäärä	Kieli
ISSN-L 2242-0037	87	suomi
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)		
ISBN 978-852-00-9819-9		
URN:ISBN: 978-852-00-9819-9		
http://urn.fi/ URN:ISBN: 978-852-00-9819-9		

SISÄLLYS

1	Johdanto	4
1.1	Tavoitteet ja toimeksianto	4
1.2.	Selvityksen toteutus.....	5
2.	Ehdotus tietohallinnon ohjausmalliksi	5
3.	Tietohallinnon ohjaus	11
3.1.	Tavoiteohjaus ja ohjausprosessit	11
3.2.	Tavoiteohjaus	13
3.2.1.	Lähtökohdat	13
3.2.2.	Tietohallinnon ja ICT-toiminnan tavoiteohjaukseen vaikuttavat linjaukset	14
3.2.3.	Lakiuudistuksista johdetut tavoitteet tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle	16
3.2.4.	Ehdotukset tavoiteohjauksen kehittämistoimenpiteiksi	19
4.	Keskeiset ohjausvälineet	20
4.1.	Ohjausprosessi.....	20
4.1.1	Suunnitteluprosessi	22
4.1.2	Tietohallinnon ohjaus suunnittelukaudella	23
4.1.3	Tietohallinnon ohjauksen vuosikello	26
4.1.4	Salkunhallinta	27
4.1.5	Kokonaisarkkitehtuuri	30
4.2	Resurssiohjaus.....	34
4.2.1	Rahoitus	34
4.2.2	Henkilöresurssit ja osaaminen	37
5.	Ohjauskohteet	39
5.1.	Maakuntien tehtävät	39
5.2.	Tiedonhallinta	42
5.3.	Palvelujen kehittäminen.....	46
5.4.	Yhteiset palvelut	47
5.5.	Yhteentoimivuus.....	49
5.6.	Yhteishankinnat.....	53
6.	Ohjausmallivaihtoehdot.....	55
6.1	Ohjausmallivaihtoehto A.....	58
6.1.1	Ohjausprosessit ja -rakenne.....	58
6.1.2	Kansallinen ohjausyksikkö	59
6.2	Vaihtoehto B.....	62
6.2.1	Ohjausprosessit ja -rakenne	62
6.2.2	Kansallinen ohjausyksikkö	63
6.3	Vaihtoehto C.....	66
6.3.1	Ohjausmalli ja -rakenne.....	66
6.3.2	Kansallinen ohjausyksikkö	68
7	Toimeenpanosuunnitelma.....	71
8	Säätelyehdotukset.....	75
8.1	Ohjaustehtävät	78
8.2	Maakuntien tietohallinnon ja tietojärjestelmäpalveluiden ohjaus	82
	Liitteet	86
	Lähteet	87

1 JOHDANTO

1.1 TAVOITTEET JA TOIMEKSIANTO

Osana Juha Sipilän hallituksen maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta hallituksen reformiministerityöryhmä käsitteli digitalisaatiota, ICT-palveluja ja tietohallintoa koskevat peruslinjaukset jatkovalmistelua varten tammikuussa 2016. Sote-uudistuksen projekti-ryhmä hyväksyi linjaukset 14.1.2016.

Linjausten mukaan ICT-ratkaisuja ja niiden hyödyntämistä tulee kehittää varsinaisen toiminnan ohjaamana ja sen tarpeista lähtien. Tästä syystä toiminnan ja ICT-palveluiden kehittämistyötä tulee johtaa kokonaisuutena, varmistaa yhteentoimivuus ja kustannustehokkuus sekä samanaikaisesti vahvistaa muutosjohtamisosaamista kaikilla organisaatiotasoilla.

Maakuntien ja kuntien toimintaa koskevien tavoitteiden saavuttaminen vaatii valtakunnallisen tietohallinnon ohjauksen uudistamista sekä tehokkaan ohjausmallin luomista uuteen sote- ja maakuntarakenteeseen.

Valtakunnallisen tietohallinnon ohjausmallin valmistelua varten asetettiin selvitystyö, joka käynnistettiin 22.2.2016. Selvityshenkilöinä toimivat Tommi Oikarinen ja Antti Larsio. Selvitystyön ensimmäinen vaihe päättyi 31.3.2016, jonka jälkeen sitä tarkennettiin ja oheinen versio valmistui 7.4.2016.

Selvitystyön asetuspäätöksessä ohjausmallille asetettiin tavoitteeksi, että ohjauksen tulee olla osa maakuntien yleistä ja toimialakohtaista ohjausta ja sillä tulee olla yhteys toimivaltaiseen suunnittelu-, päätöksenteko- ja seurantaprosessiin. Lisäksi tavoitteiksi asetettiin, että maakuntien tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjausta varten muodostetaan valtakunnallinen tietohallinnon ohjaustoiminto osaksi muuta maakuntien valtakunnallista ohjausta. Ohjauksen lähtökohtana on ohjaavien ministeriöiden ja maakuntien välinen neuvottelumenettely. Toimeksiannon aikana selvityshenkilöillä ei ollut käytettävissä suunnitelmaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ohjaavasta toiminnosta. Tämän vuoksi selvityksessä esitetyn tietohallinnon sekä toiminnan kansallisen ohjauksen yhteyttä tai yhtenäisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Selvityksen lukija tulee mieltää raportissa esitetyt ehdotukset laajasti tehtävinä ja vastuina, jotka lopulta sijoittuvat osaksi kokonai ohjausta.

Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi selvityshenkilöt ovat ottaneet vapauden tarkentaa ja täsmentää annettuja tavoitteita ohjausmallin suunnittelun tarpeisiin. Tässä yhteydessä ohjausmallilta edellytettyyn ”vahvaan ohjaukseen” on lisätty laadullisina tavoitteina: vaikuttava ja tehokas ohjaus sekä ohjauksen läpinäkyvyys (edistää hallinnon avoimuutta sekä ohjauksen tehokkuutta). Otetun vapauden vuoksi selvityksessä käytetään myös ohjaustoiminnosta termiä ”ohjausyksikkö”, jonka avulla ehdotettujen tehtävien suunnittelu tuntui luonnollisemmalta.

Toimeksiannon alussa selvityskohteen painopisteeksi sovittiin sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä maakuntien liitoille nykyisten tehtävien muodostama kokonaisuus. Tämän vuoksi selvityksessä ei ole tarkasteltu muun muassa ympäristöterveydenhuoltoon tai valtion aluehallinnon tehtäviä, jotka on suunniteltu siirtyväksi maakunnille. Selvitykseen ei myöskään ole otettu aikataulusyistä mukaan pääsiäisen 2016 jälkeen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa tapahtuneita muutoksia. Tämän vuoksi raportti ei sisällä ehdotuksia ohjausmallista esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskien.

1.2. SELVITYKSEN TOTEUTUS

Selvitystyö toteutettiin perehtymällä tausta-aineistoon, haastattelemalla keskeisiä toimijoita sekä osallistumalla 'Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto' -ryhmän kokouksiin selvitystyön aikana. Varsinainen kirjoitustyö toteutettiin itsenäisenä selvityshenkilöiden omana työnä. Selvitystyön tausta-aineistona toimivat maakunta- ja sote-uudistusprojektin alatyöryhmien kokousmateriaalit koskien selvitystyön kohdealuetta, 'Digitalisaation, ICT-palvelut ja tietohallinto' -ryhmän luovuttamat taustamateriaalit sekä selvitystyön aikana käytettävissä olevat lakiluonnokset maakuntalaista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Lisäksi kirjallista taustamateriaalia toimeksiantoa varten toimittivat STM, THL ja Kuntaliitto.

Selvitystyön aikana haastateltiin noin kolmeakymmentä keskeistä toimijaa, jotka edustivat ministeriöitä (VM, STM, SM, TEM), ministeriöiden alaisia laitoksia (THL), Kansaneläkelaitosta, Kuntaliittoa, sairaanhoitopiirejä (HUS, PSHP, VSSH, PSSHP, PPSHP, Eksote), kaupunkia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Oulu) sekä Pelastuslaitosten edustajaa. Selvitystyöhön varatun ajan rajallisuudesta johtuen selvitystyö painottui sosiaali- ja terveydenhuollon sekä yleisen valtio-ohjauksen esille tuomiin näkökohtiin ja jatkovalmistelussa tulisikin laajentaa selvitystyötä syvällisemmin myös muihin maakuntien toimialoihin.

Selvitystyön aikana selvityshenkilöt osallistuivat myös 'Digitalisaatio, ICT-toiminta ja tietohallinto' -ryhmän kokouksiin ja sai arvokasta taustainformaatiota ja ohjausta selvitystyön toteuttamiseen.

2. EHDOTUS TIETOHALLINNON OHJAUSMALLIKSI

Selvitystyössä on kuvattu ehdotus maakuntien valtakunnalliseksi tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjausmalliksi. Ohjausmallin lisäksi on laadittu kolme vaihtoehtoista mallia kansallisen ohjausyksikön/-toiminnon muodostamiseksi. Ohjausmallin käyttöönottoa varten on laadittu toimeenpanosuunnitelma jakaantuen vaiheeseen ennen 1.1.2019 sekä sen jälkeisiin vuosiin. Lopuksi selvitystyössä on kuvattu selvityshenkilöiden ehdotukset sääntelyn muuttamiseksi tai huomioimiseksi valmistelussa olevaan lainsäädäntöön.

Selvityksessä ehdotettu ohjausmalliksi perustuu yhdenmukaisiin menettelyihin, joilla toiminnan tavoitteet kanavoidaan tietohallintoa ohjaavaan prosessiin. Prosessissa käytettävät ohjausvälineet muodostavat ohjauksessa tarvittavaa tietoa prosessin eri vaiheissa. Toisen kokonaisuuden ehdotuksesta muodostaa erilaiset vaihtoehdot siitä, miten yhdenmukainen menettely olisi mahdollista toteuttaa ja organisoida. Edellä mainitun vuoksi raportin alkuosa koostuu tavoiteohjausta, ohjausprosesseja sekä ohjauskohteittain mietittyjä osuuksia tietohallinnon ohjaukselle ja jälkimmäinen osa mallivaihtoehtoista joista kukin toteuttaa ensin esitetyt menettelyt.

Selvitystyön ehdottama ohjausmalli koostuu seuraavista osuuksista:

Tavoiteohjaus

Tavoiteohjauksen avulla määritetään ja viestitetään ohjauksen avulla tavoiteltava päämäärä eri osapuolille. Tavoiteohjausta tapahtuu nykyisessäkin valtion, kuntayhtymien ja kuntien välisessä vuorovaikutuksessa, mutta sen haasteina ovat, että ohjaus hajaantuu useisiin ohjaaviin tahoihin, on epäyhtenäistä koskien erilaisia ohjauskohteita, ohjausviestejä ei ole yhdenmukaistettu ja pahimmillaan ohjaus on ristiriitaista tai tulkitaan eri lailla eri yksiköissä. Tavoiteohjaus on luonteeltaan informaatio-ohjausta ja selvitystyössä ehdotetaan toimenpiteitä tavoiteohjauksen kehittämiseksi.

Selvityksessä kuvattujen tavoiteohjauksen kehittämistoimenpiteiden seurauksena kansalliset tavoitteet koordinoidaan ja keskitetään yhteisen ohjausprosessin kautta valtion ja maakuntien väliseen vuoropuheluun. Valtion asettamat tavoitteet voivat tulla eri tahoilta tai tasoilta kuten hallitusohjelmista tai ministeriöistä, mutta olennaista on, että nämä viestit jalostetaan tietohallintoa ja ICT-toimintaa koskeviksi kansallisiksi tavoitteiksi. Tavoiteohjauksessa mahdollistetaan myös maakunnista tulevien kehittämistarpeiden sopiminen yhteisiksi valtion ja maakuntien tavoitteiksi.

Ohjausprosessi

Ohjausprosessi kytkeytyy julkisen talouden suunnitteluprosessiin ja on yhdenmukainen valtion ja maakuntien välinen ohjausmalli ohjaten kaikkia osapuolia. Selvitystyössä kuvataan ohjausprosessin kaksi päävaihetta, jotka ovat suunnitteluprosessi ja toimeenpanoprosessi.

Yhteisen suunnitteluprosessin tehtävänä olisi tunnistaa toiminnan tavoitteita tukevat kehittämistarpeet ja –kohteet sekä löytää yhteinen käsitys tavoitteeksi asetetun kehittämiskohteen parhaasta käytettävissä olevasta toteutustavasta. Toimeenpanoprosessin tarkoituksena on puolestaan huolehtia yhteisesti asetettujen tavoitteiden toteutumisesta mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla.

Ohjausprosessiin kytkeytyneenä kuvataan myös siihen liittyvinä ohjausvälineinä salkunhallinta ja kokonaisarkkitehtuuri Salkunhallintamekanismin avulla kootaan tiedot ja kommunikoidaan kaikista kohdealueella tapahtuvista kehittämishankkeista. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmä on oikein käytettynä tehokas ohjausväline. Se ei kuitenkaan ole saavuttanut sille alun perin suunniteltua asemaa ja siksi kokonaisarkkitehtuurin käyttöönottoa ja hyödyntämistä ehdotetaan voimistettavaksi.

Resurssit

Maakuntien tietohallinnon kansalliselle ohjausmallille asetettuja tavoitteita tukeva resurssiohjaus ehdotetaan muodostettavaksi rahoituskohteista ja rahoittajatahoista riippuen rakenteeksi, jonka perustan muodostaisivat suoraan joko valtion tai maakuntien viranomaisille kohdennettava rahoitus sekä yleinen valtionosuus, jonka kohdentuminen jää maakunnan tehtäväksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain luonnoksessa on hahmotettu valtioneuvostolle mahdollisuus päättää olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavista vaatimuksista. Selvitystyön aikana haastatellut henkilöt antoivat monia näkökulmia kyseisen lakiluonnoksen kohtaan. Selvityshenkilöt päätyivät ehdottamaan, ettei kyseistä mekanismia säädeltäisi lailla vaan maakuntien oman ohjauksen tulisi ohjata maakuntia joka tapauksessa toimimaan järkevien taloudellisten periaatteiden mukaan päättäen itsenäisesti kyseisistä menoista ja niiden tarpeellisuudesta.

Ohjauskohteet

Ohjausmalliin liittyvinä ohjauskohteina kuvataan seuraavat:

- Maakuntien tehtävien määrittely, jossa joillekin maakunnille voitaisiin säätää muita maakuntia laajemmat velvollisuudet tietohallinnon ja ICT-toiminnan palveluiden järjestämisessä
- Tiedonhallinta, jossa kansallisesti käytettävien tietovarantojen loogisen tason rekisterinpitäjänä toimisi valtio ja tietojen luovutukseen sähköisessä muodossa on rekisterinpitäjällä velvollisuus, mikäli laissa määritellyt edellytykset tietojen luovutukseen on olemassa.

- Palvelujen kehittäminen, jossa kansallinen ohjaus kohdistuisi erityisesti toimialan kansallisiin palveluihin sekä maakuntien yhteisiin palveluihin. Maakuntien oman palvelukehityksen ohjaus tapahtuisi informaatio-ohjauksella, palveluihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien vaatimusten avulla.
- Yhteisten palvelujen toteuttaminen, josta on käynnistynyt erillinen selvityshanke, josta asiaa tarkastellaan vain yleisten periaatteiden mukaan.
- Yhteentoimivuus, joka on nostettu yhdeksi maakunta- ja sote-uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi. Yhteentoimivuutta tarkastellaan tietojen ja tietojärjestelmille asetettujen vaatimusten lisäksi voimassa olevan sääntelyn luomien velvoitteiden valossa. Selvityksessä ehdotetaan tietohallintolain toimeenpanon terävöittämistä.
- Yhteishankinnat ohjausvälineenä; Maakuntien tietohallinnon ohjaukseen ehdotetaan sisältyväksi ensimmäisessä vaiheessa maakuntien yhteisten hankintojen strateginen ohjaus ja hankintojen toteuttamiseen kohdennettavien resurssien ohjaaminen. Yhteisten hankintojen strateginen ohjaus kuuluisi ehdotetussa mallissa maakunnille ja valtion rahoittamien hankintojen osalta maakuntien tietohallinnon ohjaukselle.

Vaihtoehtoiset mallit ohjausyksiköille/-toiminnoille

Tavoiteohjauksen, ohjausprosessin, ohjausvälineiden ja ohjauskohteiden lisäksi selvitystyössä on laadittu vaihtoehtoiset mallit ohjausyksiköksi/-toiminnoiksi. Ohjausyksikkömallien taustalla on selvitystyön lähtökohdaksi annettu ”vahvan” valtionohjauksen malli sekä linjaus, että ”maakuntien tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjausta varten muodostetaan valtakunnallinen tietohallinnon ohjausyksikkö osaksi muuta maakuntien valtakunnallista ohjausta”.

Yhteenvedon ohjausmallivaihtoehtoja

Maakuntien tietohallinnon kansallisina ohjausmallivaihtoehtoina on selvityksessä tarkasteltu kolmea samansuuntaiseen ohjaukseen pyrkivää, mutta eri ”vahvuusasteilla” toimivaa mallia:

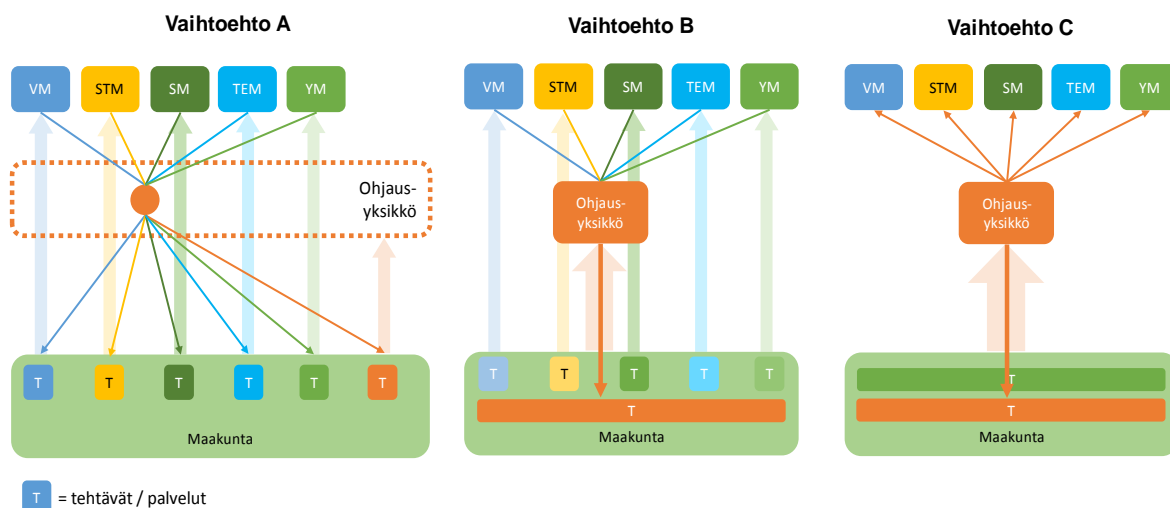
- A) valtion maakuntiin kohdistuvan ohjauksen yhdenmukaistaminen kansallinen ohjausyksikön kautta
- B) valtion maakuntiin kohdistuvan ohjaus ohjauksesta vastaava yksikön kautta, sekä
- C) maakuntien tietohallintoa ja valtion yksiköitä ohjaava tietohallinnon ohjausyksikkö.

Näistä ehdotuksista selvityshenkilöt esittävät jatkovalmistelun käynnistämistä vaihtoehtoon B perustuen.

Seuraavana on esitetty lyhyt yhteenvedon vaihtoehtoisista malleista (kokonaisuudessaan mallien suunnitteluun ja arviointiin liittyvä tieto on selvityksen kappaleessa 6 – ohjausmallivaihtoehtot)

Kaikissa esitetyissä vaihtoehtoisissa ohjauksen organisoinnin rakenne on identtinen: kansallinen ohjausyksikkö tai -toiminto koostuisi valtioneuvostotasolla olevasta strategisesta ohjauksesta sekä virastotasolla olevasta operatiivisesti ohjauksesta (taktinen ohjaus sisältyy molempiin rakenteisiin tarpeen mukaan). Periaatteena on ollut, ettei ministeriötasolla tehdä palvelutoiminnan operatiivista ohjausta, vaan keskitytään tavoitteiden ja niitä kansallisella tasolla tukevien toimenpiteiden suunnitteluun, toiminnan vaatiminen edellytysten varmistamiseen (rahoitus) sekä toimintaa ohjaavaan sääntelyyn.

Vaihtoehtoiset mallit on pyritty muodostamaan sellaisiksi, että niiden toteuttaminen voidaan tehdä myös ajallisena jatkumona maakuntaudistuksen eri vaiheissa: kehitystyön on mahdollista käynnistää muutoksen aikana pienimmän muutoksen aiheuttavasta A-vaihtoehdosta ja edetä kohti laajempaan toiminnan muutokseen vasta maakuntaudistuksen jälkeen. Alla olevassa kuvassa ministeriöiden lyhenteillä varustetut laatikot kuvaavat toimialoja ja niiden ohjausvastuuta yleisesti, eivät sitä, että ehdotettu ohjausyksikkö olisi valtioneuvostosta erillinen orgaani.



Kuva 1. Ohjausmallivaihtoehdot

Ohjausmallivaihtoehdossa A kansallinen maakuntien tietohallinnon ohjaus muodostaa maakuntien ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ”yhteistyöalustan”, jossa maakunnan tietohallintoon kohdistuvat kehitystarpeet ja niiden ohjausmekanismit yhdenmukaistetaan ohjausyksikön vastuulla olevan toimintamallin toimesta.

Mallissa ei muutettaisi juurikaan nykyisiä ohjaavien ministeriöiden tehtäviä ja toimivallan rajoja vaan eri ohjaavien viranomaisten tavoitteiden yhteensovittaminen tehdään uudessa rakenteessa. Vaihtoehdon haasteena ohjauksen kannalta tulee olemaan muun muassa se, ettei mallissa suunnitellulla ohjausyksiköllä ole toimivaltaa päättää kansallisen ohjauksen linjauksista, vaan ohjauksen yhdenmukaisuus riippuu lopulta ohjaavien ministeriöiden päätöksistä.

Mallilla on kuitenkin nähty olevan mahdollisuus lisäarvon tuottamiseen, jos toimintamallin avulla tehty ohjauksen yhdenmukaistamisella saavutetaan suurempi hyöty kuin mitä uuden rakenteen resursointi vaatii.

Ohjausmallivaihtoehdossa B kansallinen maakuntien tietohallinnon ohjausyksikön toimivaltaan kuuluu maakuntien tietohallinnon ohjaus. Mallissa toimialojen ohjauksesta vastaavien ministeriöiden tietohallintoon kohdistuva ohjaus toteutetaan ohjausyksikön kautta ja ohi ohjausyksikön tapahtuva ohjaus pyritään minimoimaan (koska tietohallintoa ei voi ohjata erillään toiminnasta ei koskaan päästä tilanteeseen jossa olisi vain yksi tietohallintoa ohjaava orgaani toimintaa ohjaavien orgaanien rinnalla). Vaihtoehdossa osa ohjaavien ministeriöiden toimialaan sisältyvistä valmisteluvastuista siirretään ohjausyksikölle (mm. tietohallintoa koskevat asiat).

Mallissa maakuntien tietohallintoa ja sen kansallista kehittämistä koskevat tavoitteet valmistelevaan tietohallinnon ohjauksesta vastaavassa yksikössä, jonka tehtävänä on myös ohjata keskeisiä toimenpiteitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Mallin etuna olisi vaihtoehtoon A verrattuna se, että maakuntiin kohdistuva ohjaus muodostuu yhden ohjaavan rakenteen ja yhdenmukaisen prosessin kautta.

Vaihtoehdon haasteena tulee olemaan puolestaan se, että toiminnon perustaminen vaatii val-tioneuvoston sisäisen työnjaon ja toimivallan uudelleen järjestämistä sekä ohjausyksikön tarvitseman asiantuntemuksen siirtoa nykyisistä valtion sekä osin myös kunnallisista organisaatioista uuteen rakenteeseen.

Ohjausmallivaihtoehdossa C kansallinen maakuntien tietohallinnon ohjausyksikkö toimisi maakuntien tietohallinnon ohjauksesta vastaavana rakenteena, jonka tehtävänä olisi, maakunnan ohjauksen lisäksi, ohjata valtion yksiköitä toimimaan maakuntien toiminnalle asetettuja tavoitteita tukevasti. Vaihtoehdon toteutus edellyttäisi käytännössä sitä, että myös maakuntien tehtäviin ja toimintaan liittyvää ohjaus kootaan vastaavaan rakenteen valtioneuvostotasolla.

Mallin etuna olisi se, että maakuntien tietohallintoon kohdistuva ohjaus keskitetään yhteen vahvan toimivallan omaavaan valtion rakenteeseen, jolloin valta- ja vastuusuhteet olisivat selkeitä ja ohjausta voidaan suorittaa ja kehittää yhden prosessin kautta.

Vaihtoehdon haasteena on puolestaan, vielä B vaihtoehtoa laajemmin, valtioneuvoston sisäisen työnjaon ja toimivallan uudelleen järjestely sekä ohjausyksikön tarvitseman asiantuntemuksen siirto nykyisistä organisaatioista uuteen rakenteeseen. Vaihdon toteuttaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että ohjausyksiköllä tulisi olla ohjaustoimivalta myös sektoriministeriöihin.

Toimeenpano

Toimeenpanosta on kuvattuna seuraavat ajanjaksot

- toimenpiteet ennen 1.1.2019 eli ohjausmallin käyttöönoton valmistelu ja koestus ennen maakuntien toiminnan aloittamista
- toimenpiteet 2019 – 2023 eli ohjauksen suunnittelukauden ja vuosikellon mukainen toiminta

Sääntelyehdotukset

Sääntelyehdotukset on esitetty seuraavien kohteiden osalta:

- Ohjausprosessin tarvitsema sääntely
- Ohjausprosessiin liittyvien tehtävien tarvitsema sääntely
- Ohjausyksikön tarvitsema sääntely
- Maakuntien ohjaukseen tarvittava sääntely
- Kokonaisarkkitehtuurin sääntely

Jatkoehdotukset ja toimenpiteet

Maakuntien tietohallinnon ohjausmalliselvityksessä on noussut esiin useita linjaustarpeita, joita maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuksessa tulisi tehdä. Tämän selvityksen tekohtekellä tuleviin tehtäviin, palveluihin ja niiden erilaisiin tuotantorakenteisiin sekä suunniteltuihin palvelukeskuksiin liittyvät asiat ovat olleet sen verran avoimia, ettei tässäkin selvityksessä kaikkiin ohjauskohteisiin ole pystytty muodostamaan konkreettista ohjausmalliehdotusta, vaan osittain vain analysoitu kohdetta ohjauksen kannalta.

1. Tavoiteohjaus; ohjausmallien ainoa tehtävä on pyrkiä varmistamaan asetettujen tavoitteiden toteutuminen. Maakunnille ja maakuntien tehtäville sekä tietohallinnolle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat olennaisesti se, mitä toimenpiteitä eri toimijat tekevät toteuttaakseen kyseisiä tavoitteita. Tällöin maakuntien toiminnan kansallisen ohjauksen näkökulmasta on keskeistä se, miten kansallisella tasolla tehdyt tavoitteet ohjataan maa-

kuntaa sekä miten maakunnista tulevat tarpeet kanavoidaan kansallisten tavoitteiden suunniteluun.

Kehittämisehdotukset: kirkastetaan yhtenäinen kansallinen tahtotila ja määritetään kullekin toimijalle yhteisestä tahtotilasta johdetut tavoitteet. Strategisiin tavoitteisiin kuvataan, kuinka tietotekniikkaa aiotaan tai tavoitellaan hyödynnettäväksi toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimialakohtaiset kokonaisarkkitehtuurit muodostetaan koostaen ne eri osa-alueiden erillisistä kokonaisarkkitehtuureista ja yhteensovittamalla ne keskenään. Arkkitehtuureista tehdään julkisia ja niiden kehittämisestä läpinäkyvää. Ministeriöiden, ministeriöiden alaisten laitosten ja virastojen sekä kansallisia palveluja tuottavien yksiköiden (Kansaneläkelaitos, Väestörekisterikeskus) keskinäinen työnjako, ohjausmekanismit ja toimivalta selkiytetään.

2. Tiedonhallinta ja kansallisesti hallittavat tiedot; tulevien maakuntien toimintaprosessien muodostamisessa olisi tärkeää tietää millä tavoin ja kuka toiminnassa tarvittavaa tietoa hallinnoi ja ylläpitää jatkossa. Mitä on tarkoitus hallinnoida keskitetystä valtion taholta ja mikä jää maakuntien tehtäväksi. Myös tiedonhallintaan ja käsittelyyn liittyvien säännösten kehittämisellä on oma merkityksensä maakuntien tietoarkkitehtuurin suunnittelussa.

Kehittämisehdotus: suunnitellaan maakuntien tehtävien, kansallisen ohjauksen sekä muun yhteiskunnan nykyisiä tarpeita vastaava tiedonhallinnan tavoitetila (arkkitehtuuri) sekä sitä tukeva tapa hallinnoida tietoa (tietojen käyttö, varastointi sekä ylläpito) lain asettamien vaatimusten mukaisesti. Tehdään päätökset tavoitetilaa tukevien toimenpiteiden toteuttamisesta.

3. Tiedonhallintaa ohjaava lainsäädäntö; maakuntien uusien toimintamallien suunnittelu edellyttäisi sektorikohtaisten tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämisen lisäksi tiedonhallintaa yleisesti ohjaavan lainsäädännön uudistamista.

Kehittämisehdotus: aikaistetaan hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmassa olevan tiedonhallintalain valmistelua, jotta yleislain avulla on mahdollista ohjata maakuntien tiedonhallintaa ja tietohallintoa yhdenmukaiseen suuntaan. Tukeudutaan valmistelussa edellä esitettyyn tiedonhallinnan tavoitetilan arkkitehtuuriin.

4. Maakuntien toimintaa kansallisesti ohjaava toiminto; maakuntien tietohallinnon kansallisen ohjausselvityksen tavoitteeksi asetettiin tietohallinnon kansallisen ohjaustoiminnon kytkeminen osaksi laajempaa kansallista ohjaustoimintoa. Tavoitteen toteutuminen edellyttää, että toimintaa ohjaavan yksikkö olisi suunnitteilla.

Toimenpideehdotus: suunnitellaan mahdollisimman nopeasti toimintaa ohjaava kansallinen toiminto, jotta muut toimintaa tukevien tehtävien toteuttamiseen ja ohjaukseen suunnitellut toimintamallit voidaan kytkeä siihen.

5. Maakuntien tietohallinnon ja ICT-palvelujen järjestämisen jatkovalmistelun organisointi: maakunta- ja sote-uudistuksessa tietohallinnolle, ICT:lle ja digitalisaatiolle asetetut tavoitteet edellyttävät uusien maakuntien sekä niitä tukevien kansallisten palveluiden muutoksen suunnittelua kokonaisuutena ja suunnitelmien riittävää tarkkuustasoa, jotta niiden avulla voidaan arvioida riittävän oikeasuuntaisesti tulevia resurssi- ja osaamistarpeita. Suunnittelun toteuttaminen edellyttää riittävän valmisteluresurssin kytkemistä vastaamaan työn toteuttamisesta.

Toimenpideehdotus: maakuntien tietohallinnon kansallisen ohjausmallin, palvelukeskusten sekä palvelujen jatkovalmisteluun asetetaan ryhmä, joka koostuu maakuntien toteutukseen liittyvistä keskeisistä toimijoista (ohjaavat ministeriöt, keskusvirastot, kunnat ja kuntayhtymät sekä kuntaliitto). Ryhmän valmisteluresurssiksi osoitetaan/hankitaan 5 henkilöä, joiden työaika kohdentuu valmisteluun.

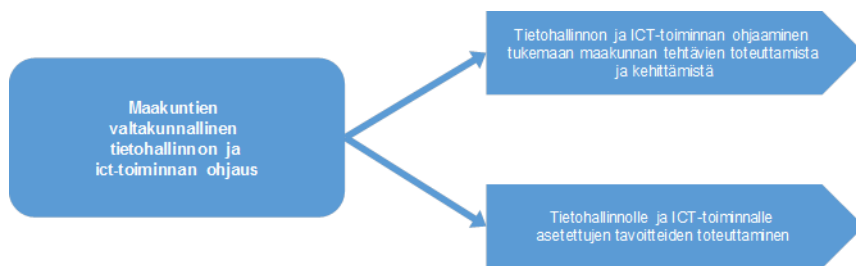
3. TIETOHALLINNON OHJAUS

3.1. TAVOITEOHJAUS JA OHJAUSPROSESSIT

Käsitteellä ”ohjaus” on kaksi eri merkitystä: 1) ohjaus kohti tavoiteltua päämäärää (minne) ja 2) ohjaus kuinka tavoitetaan päästään (kuinka). Tässä selvitystyössä nämä näkökulmat on jaettu kahteen osaan eli tavoiteohjaukseen (minne) sekä ohjausprosessiin (kuinka).

Tavoiteohjaus ja ohjausprosessi liittyvät toisiinsa kiinteästi. Ohjausprosessi määrittää ne vaiheet, joilla päätöksiä valmistellaan, päätöksiä tehdään ja päätöksiä toimeenpannaan. Tavoiteohjaus määrittää ne kriteerit, joilla päätöksiä tehdään.

Maakuntien valtakunnallisen tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjauksen tavoitteena on kansallisesti yhdenmukaisen ohjausprosessin avulla ohjata valtion ja maakuntien tietohallinnon ja ICT-toiminnan toteuttamista ja kehittämistä 1) tukemaan maakunnille asetettujen tehtävien toteuttamista ja kehittämistä sekä 2) toimeenpanemaan toimenpiteet, joilla saavutetaan hallitusohjelmassa ja vastuuministeriöiden toimeenpano-ohjelmissa tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle asetetut tavoitteet.

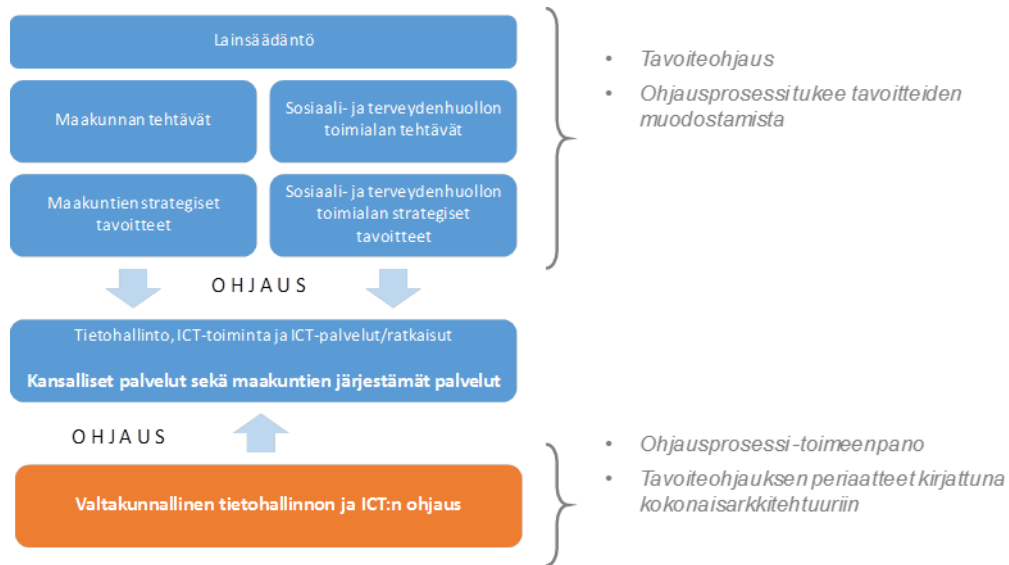


Kuva 2. Maakuntien valtakunnallisen tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjauksen tavoitteet

Selvitystyön tehtävänä oli määritellä maakuntien valtakunnallisen tietohallinnon ja ICT toiminnan ohjausmalli. Selvitystyössä on määritelty kolme vaihtoehtoista mallia ohjausprosessille. Sen sijaan tavoiteohjauksessa ei ole haettu erilaisia vaihtoehtoisia tavoitetilamalleja, vaan tavoitteet on otettu lainsäädännöstä, hallitusohjelmasta sekä eritasoisista päätöksiä ohjaavista linjauksista.

Selvitystyössä on arvioitu, että ohjausprosessi soveltuu hyvin sääntelyn kohteeksi, koska se kuvaa eri organisaatioiden ja toimijoiden välistä yhteistoimintaa ja voi siten olla pysyvä rakenne pohjautuen muun lainsäädännön määrittämiin rakenteisiin. Tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjausprosessin tulee olla osa julkisen talouden suunnitteluprosessia. Ohjausprosessi on pääsääntöisesti normiohjattua.

Tavoiteohjauksen perustana olevat tavoitteet muuttuvat ajan myötä ja yhteiskunnallisen tilanteen muuttuessa. Tavoiteohjausta ei siten tule määrittää pelkästään lainsäädännöllä vaan sen tulee perustua informaatio- ja resurssiohjaukseen. Jotta tavoiteohjaus olisi tehokasta, niin sen tulee olla yhdenmukaista pohjautuen yhteiseen tahtotilaan ja sen tulee olla hierarkkista tarkentuen yleisistä tavoitteista kohti yksityiskohtaisia tavoitteita luoden kullekin organisaatiolle ja toimijalle yhteisen vision tavoitetilasta.



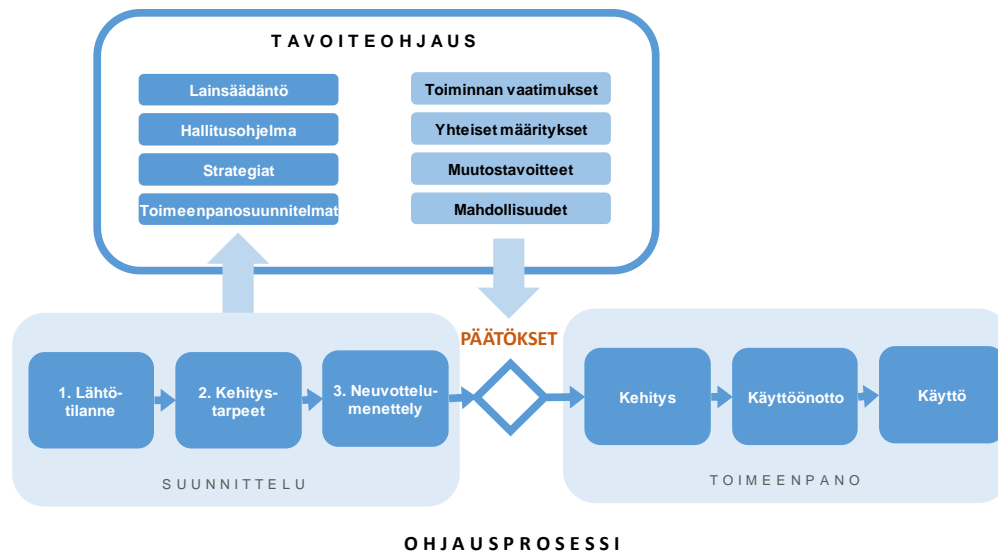
Kuva 3. Toiminnan tavoitteet ja tietohallinnon ohjaus

Valtiohallinnon toimijoiden keskinäinen yhdenmukainen ohjaus, yhteinen tahtotila, yhteinen visio maakuntien kanssa sekä eri organisaatioiden toteuttamien toimenpiteiden koordinaatio ja synergia ovat keskeisiä elementtejä maakuntien valtakunnalliseen tietohallinnon ja ICT-toiminnan menestykselliseen ohjaukseen.

Valtiohallinnon toimijoiden keskinäinen yhdenmukainen ohjaus
Yhteinen tahtotila
Yhteinen visio valtion ja maakuntien kesken
Eri organisaatioiden toimenpiteiden koordinaatio ja synergia

Kuva 4. Tavoiteohjauksen menestystekijät

Selvitystyön tavoitteena on ollut konkretisoida tarkastelun kohteena oleva tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjaus jatkosuunnittelua varten. Ohjausmallissa ohjausprosessia on määritelty siitä lähtökohdasta, että se soveltuu maakuntien valtakunnalliseen ohjaukseen yleisesti soveltuksen siten kaikille maakunnan hoitamille toimialoille. Tavoiteohjauksessa on kuitenkin keskitytty ainoastaan sosiaali ja terveydenhuollon toimialalle johtuen selvitystyöhön annetun ajan rajallisuudesta. Jatkotyössä myös muut maakuntien vastuulla olevat toimialat tulee tarkastella erikseen.



Kuva 5. Tavoiteohjaus ja ohjausprosessi

Selvitystyön ohjeistukseksi Digitalisaatio, ICT ja tietohallinto (”SoteDigi”) -työryhmä määritteli selvitystyön tehtäväksiannossa:

Maakuntien tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjauksen tulee perustua vahvaan valtion ohjaukseen

Ohjauksen edellytyksenä on resurssien varmistaminen ja ohjauksen selkiyttäminen

Maakuntien tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjausta varten muodostetaan valtakunnallinen tietohallinnon ohjausyksikkö/toiminto osaksi muuta maakuntien valtakunnallista ohjausta

Ohjauksen lähtökohtana on ohjaavien ministeriöiden ja maakuntien välinen neuvottelumenettely

Kuva 6. SoteDigi-työryhmän evästyksiä selvitystyölle

Selvitystyötä varten muodostettiin tarkennusta käsitteeseen ”vahva ohjaus” siten, että vahva ohjaus tarkoittaa myös vaikuttavaa ja tehokasta. Vaikuttavuus ja tehokkuus merkitsevät, että tietohallintoa ja ICT-toimintaa ohjataan tukemaan ja edistämään toiminnalle asetettuja tavoitteita. Lisäksi ohjauksen tulee olla johdonmukaista, yksinkertaista ja selkeää. Ohjauksen tulee edellä mainittujen lisäksi kohdistua tavoitteen kannalta oikeisiin kohteisiin ja toimenpiteisiin.

Vahvan valtionohjauksen haasteena on, että maakunnan tehtäviin liittyvä suora ohjaus voi pääsääntöisesti tapahtua vain lainsäädännön tai lakiin perustuvan sääntelyn kautta. Tehtävien toteuttamistapaan ja tehtävien painotuksiin liittyvä ohjaus on suunniteltu toteutettavaksi valtion ja maakunnan välisellä neuvottelumenettelyllä tehtyyn sopimukseen tai saavutettuun neuvottelutulokseen. Valtionohjauksesta huolimatta maakunnat tekevät itsenäisesti tietohallintoon ja ICT-toimintaan liittyvät päätökset, ellei sitä ole laissa muutoin säädetty.

3.2. TAVOITEOHJAUS

3.2.1. Lähtökohdat

Valmistelussa olevan maakuntalain (MaakuntaL 6§) mukaan ”Maakunta hoitaa alueellaan sille lailla erikseen säädettyjä tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen, alueiden kehittämisen, alueiden käytön suunnittelun, elinkeinotoiminnan kehittämisen sekä ympäristöterveydenhuollon toimialoilla.”

Tässä selvitystyössä valtionohjauksella tarkoitetaan niitä toimenpiteitä ja mekanismeja, joilla valtio voi ohjata ja vaikuttaa maakuntien tehtävien hoitoon. Maakuntien valtionohjaus

tapahtuu neljällä eri tavalla: 1) lainsäädännön kautta säätämällä maakunnan tehtävistä, 2) maakuntien rahoituksen avulla, 3) neuvottelumenettelyn avulla tai 4) informaatio-ohjauksella. Neuvottelumenettelyssä käsitellään maakuntia koskevaa lainsäädäntöä sekä periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia maakuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä (MaakuntaL 11§).

Maakuntauudistuksen yhteydessä uudistetaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja palvelutuotantoa erillisellä lainsäädännöllä (Lakiluonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, myöhemmin järjestämislaki tai SoteJL).

Lakiluonnoksissa määritetään sekä ohjausprosessiin liittyviä asioita (neuvottelumenettely, laajakantoisia investointeja koskeva menettely, valvonta, jne.) että tavoiteohjaukseen liittyviä asioita (edistää maakunnan toiminnan suunnitelmallisuutta, luoda edellytykset tukea maakunnan asukkaiden hyvinvointia ja alueensa tasapainoista kehitystä jne).

Maakunta- ja järjestämislakien luonnoksista voidaan johtaa tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle odotuksia ja tavoitteita, jotta lain määrittämät tehtävät voidaan toteuttaa ja tavoitteet saavuttaa. Edellisten lisäksi maakuntien valtakunnallista tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjausta määritetään myös muiden valmisteilla olevien lakien avulla, minkä vuoksi näihin otetaan jäljempänä kantaa huolimatta niiden varhaisesta valmisteluvaiheesta. Maakuntia yleisesti koskeva tällainen laki on voimaannpanolaki. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa koskevia tällaisia lakeja ovat asiakastietolaki (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon (sähköisen) asiakastiedon käsittelystä) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen toissijaista käyttöä koskeva lainsäädäntö. Muiden toimialojen osalta esimerkiksi pelastustoimen järjestämistä sääntelevää pelastuslakia ollaan uudistamassa. Maakuntien tietohallintoa koskevia velvoitteita ja tavoita on myös voimassa olevassa lainsäädännössä (mm. Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta), jota tavoiteohjauksessa tulee huomioida (tässä yhteydessä keskitytään vain maakunta- ja sote-uudistuksessa valmisteltavia lakeja).

3.2.2. Tietohallinnon ja ICT-toiminnan tavoiteohjaukseen vaikuttavat linjaukset

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma 29.2.2015 linjasi suoraan tietotekniikkaan liittyviksi tavoitteiksi, että 1) tietojärjestelmät toimivat ja 2) yhtenäistetään sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät järjestämisvastuussa olevilla alueilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma STM:n hallinnonalalle 2016-2019 linjaa tietohallinnon ja ICT-toiminnan osalta mm seuraavaa:

Maakuntien tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjauksen tulee perustua vahvaan valtion ohjaukseen

Ohjauksen edellytyksenä on resurssien varmistaminen ja ohjauksen selkiyttäminen

Maakuntien tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjausta varten muodostetaan valtakunnallinen tietohallinnon ohjausyksikkö/toiminto osaksi muuta maakuntien valtakunnallista ohjausta

Ohjauksen lähtökohtana on ohjaavien ministeriöiden ja maakuntien välinen neuvottelumenettely

Kuva 7. STM:n hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma 2016-2019

Maakuntauudistukseen liittyen hallitus linjasi 7.11.2015 ”Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit” uudistuksen tavoitteet seuraavasti.

Luoda edellytykset kestävyysvajeen vähentämiseksi 3 miljardilla eurolla

Varmistaa palveluiden laatu ja yhdenvertainen saatavuus

Luoda edellytykset palvelujärjestelmän uudistumiskyvylle

Integroitujen asiakaskaslähtöisten palvelujen järjestäminen

Huolehtia julkisten ja yksityisesti tuotettujen palveluiden vertailtavuudesta

Julkistaa palveluiden kustannus- ja laatutiedot

Palveluita arvioidaan valtakunnallisten kriteereiden mukaan

Säädetään valinnanvapauslaki

Yksinkertaistetaan monikanavarahoitusta

Kuva 8. Maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitelinjaukset 7.11.2015

Samalla hallitus linjasi, että valtionohjausta vahvistetaan. Muita linjauksia olivat muun muassa, että itsehallintoalueille perustetaan niiden omistuksessa olevia yksiköitä jotka tuottavat myös tietohallinto- ja ICT-palveluita. Linjauksessa todettiin, että ”Itsehallintoalueiden yhteisen valtakunnallisen tietohallinto- ja ICT-palvelun tärkeänä käytännön tehtävänä on toteuttaa tiedon integraatiolle ja palveluiden sujuvuudelle tarvittava yhteinen ICT-alusta”.

Hallituksen reformiministeriöryhmän päättämän ns. ICT-palvelukeskuksen selvitystyö on käynnistynyt erillisenä toimeksiantona, eikä sitä sen vuoksi tässä selvityksessä laajemmin käsitellä. Kuitenkin on tärkeä huomata, että ratkaisulla, jotka koskevat valtakunnallisia ja yhteisiä ICT-palveluita, on merkittävä vaikutus tietohallinto- ja ICT-toiminnan ohjaukseen.

Yhteisten ICT-palveluiden tai yhteisen ICT-palvelukeskuksen toteuttamistavasta riippuen sen kautta voidaan joko velvoittaa käyttämään yhteisiä palveluja tai sitten käyttö perustuu kunkin maakunnan omaan harkintaan hyötynäkökohtien perusteella. Erillisessä selvityksessä arvioidaneen edellä mainittuja asioita sekä ovatko toteutettavat palvelut pääasiallisesti ICT-infrastruktuuripalveluita, jolloin on mietittävä, saadaanko ne tosiasiallisesti hankittua myös markkinoilta, vai enemmän ydintoimintaa tukevia, jolloin mietittäväksi tulee, kuinka saadaa ydintoiminta sitoutumaan näiden palvelujen kehittämiseen ja käyttämiseen.

Maakuntauudistuksen projektijohtajana toimiva alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti linjasi 27.1.2016 esityksessään ”Maakunta- ja SoteDigi – onnistumisen edellytykset” seuraavaa:

Sote- ja siirrettävät aluehallinnon tehtävät laajasti digitalisaatiosidonnaisia

Lähes puolet sote-tuottavuushyödyistä digitalisaatiosidonnaisia

Tiukka kehys uudistumisen pakottajana

Toimintomenokehys – ei yksin haeta tukipalvelusäästöjä

Toimintaa kehittäville investoinneille varattava rahoitus – rohkeus investoida!

Business-case analyysit

Onnistuminen edellyttää:

Täydellistä horisontaalista ja vertikaalista informaatiota

Asiakkaan/potilaan saumatonta ja eheää palveluketjua

Täydellistä tiedon integraatiota, myös yli tuottajarajojen

Palveluketjujen eheyttä koskevaa toiminnanohjausinformaatiota

Avointa tietoa kansalaisen valinnan ja päätöksenteon tueksi

Ohjausmallia, jossa toimintaa ja tietohallintoa johdetaan yhdessä.

Kuva 9. Alivaltiosihteeri Tuomas Pöystin linjaukset 27.1.2016

Tämän selvitystyön evästyksiin liittyvässä materiaalipaketissa ("Sote-ohjauksen kokonaisuus, Ohjaus, rahoitus ja kehittämisryhmän keskustelua varten 18.2.2016") asetettiin ohjauksen tavoitteiksi sote-palveluiden osalta:

Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventuminen
Asiakaskeskeisyys
Yhdenvertaisuus
Integraatio
Tehokkuus ja vaikuttavuus
Kustannusten kasvun hallinta
Uusien toimintatapojen käyttöönoton tuki (monituottajamalli ja valinnanvapaus)

Kuva 10. Ohjaus, rahoitus ja kehittämisryhmä 18.2.2016

3.2.3. Lakiuudistuksista johdetut tavoitteet tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle

Maakuntalaissa määritetään maakunnille yleisellä tasolla ja järjestämislaissa sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle tehtäviä ja vaatimuksia. Nämä lait asettavat edelleen vaatimuksia ja odotuksia tietohallinnolle sekä ICT-toiminnalle.

Maakunnalle määritelty järjestämisvastuu edellyttää tietoteknisiä ratkaisuja, jotta tietoa voidaan tuottaa ja välittää koskien yhdenvertaista saatavuutta sekä tarpeen, määrän ja laadun määrittämistä. Edelleen maakuntalaissa edellytetään, ainakin epäsuorasti, tarvittavien tietojen keräämistä ja tuottamista suunnittelua ja seuranta varten. Nämä tietotarpeet koskevat sekä toimintaa että taloutta ja niiden perusteella on voitava arvioida maakunnan toimintaa. Maakunnan vuosittainen ohjaussykli sekä käytännön johtamisvaatimukset edellyttävät tietotuotannolle suhteellisen ajantasaista tietotuotantoa. Ajantasaisen tietotuotannon voisi ajatella tarkoittavan neljännesvuositasoa, joka on melko yleinen ohjausjakso laajoissa monialakonserneissa yksityisellä sektorilla.

Järjestämislaki asettaa maakuntalakia tarkemmin tavoitteita ja vaatimuksia tarvittaville tietoteknisille järjestelmille sekä tietotuotannolle. Katkeamattoman palveluketjun sekä tietointegraation vaatimus edellyttää tiedon sujuvaa kulkua yhteistyöalueilla. Huolimatta, että kansalliset Kanta-palvelut toimivat potilastiedon välittäjänä valtakunnallisesti, niin ensihoidon ja laajan päivystyksen hoitaminen edellyttävät myös prosessitiedon ja ajantasaisen potilastiedon integraatiota koko yhteistoiminta-alueella. Tätä ajantasaista tietointegraatio- sekä tuotannonohjaustarvetta Kansaneläkelaitoksen Kanta-palvelut eivät, ainakaan toistaiseksi, pysty ratkaisemaan.

Laki rajat ylittävästä terveydenhuollosta tuli voimaan 1.1.2014. Laissa säädetään oikeudesta käyttää rajat ylittävän terveydenhuollon palveluja ja niistä aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta, rajat ylittävään terveydenhuoltoon liittyvistä menettelyistä, sekä toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa vakuutetun henkilön oikeuksista saada terveydenhuollon palveluja Suomessa (1201/2013). Laki pohjautuu Euroopan unionin ns. potilasdirektiiviin (2011/24/EU). Potilasdirektiivi velvoittaa perustamaan yhden tai useamman kansallisen yhteyspisteen ja Suomessa yhteyspiste toimii Kelassa, ja sen kustannuksista vastaa valtio.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) määrittää valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut, jonka mukaisesti Kansaneläkelaitos hoitaa potilasasiakirjojen säilytystä ja käyttöä varten olevaa arkistointipalvelua sekä sen osana potilasasiakirjojen luovutusta varten hakemistopalvelua ja potilaan tiedonhallintapalvelua. Kan-

saneläkelaitos voi hoitaa myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaan liittyviä valtakunnallisia palveluja siten kuin niistä erikseen säädetään.

Arvioitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon prosessitiedon välitystä yli maakuntarajojen, tulisin ottaa huomioon sekä potilasdirektiivin vaikutukset tiedonvälityksen tarpeeseen yli valtakunnan rajojen sekä potilaan hoitopaikan valinnanvapauden edellyttämä tietojenvälitys silloin kun valittu hoitopaikka on toisessa maakunnassa ja mahdollisesti toisella yhteistoiminta-alueella. Edellä oleva huomioiden ehdotetaan, että potilaan/asiakkaan hoito-/palvelusuunnitelma tulee olla saatavana kansallisesti Kansaneläkelaitoksen tarjoamana kansallisena tietojärjestelmäpalveluna. Tiedon tulee olla siirrettävissä sähköisessä muodossa eri tietojärjestelmiin.

Järjestämislaki asettaa vaatimuksia tietojärjestelmien avulla tehtävälle tietotuotannolle siten, että palveluiden tarvetta, palveluiden saatavuutta, laatua, kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta on pystyttävä arvioimaan ja seuraamaan. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon seuranta ja arviointi, edellyttää maakunnan seuraavan järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon laatua, vaikuttavuutta ja kustannuksia. Näitä tietoja on pystyttävä vertaamaan muiden tuottamiin palveluiden vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Tämä velvoite määrää maakuntien järjestämisvastuullista tahoa seuraamaan sekä julkisia että yksityisiä palvelutuottajia. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos antaa tarkemmat määräykset vaadittavasta tietosisällöstä. Selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan tämän tietotuotannon vaatimuksena tulee olla ajantasaisuus eli mieluiten kuukausitason tietoa. On huomioitava, että ollakseen hyödyllistä, tämä tieto tulee olla palvelutuottajien omassa käytössä kansalliseen vertailutietoineen mieluiten tiedon keräyksen jälkeisenä kuukautena.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma linjasi, että sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaista rahoitusta yksinkertaistetaan ja asiakkaan valinnanvapautta lisätään. Tätä tehtävää edistämään Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti selvityshenkilöryhmän arvioimaan asiakkaan valinnanvapautta ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamista osana sosiaali- ja terveydenhuollon -uudistusta. Selvitysryhmän väliraportti julkistettiin 15.3.2016 ja ehdotukset malleiksi valmistuvat 31.5.2016.

Väliraportissa esiteltiin neljä vaihtoehtoa valinnanvapauden toteuttamiseksi sekä arvioitiin erilaisia mahdollisuuksia ja tavoitteita monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamiseksi. Huolimatta valittavasta etenemispolusta sekä valinnanvapauden mahdollistaminen että monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistaminen asettaa monia ehdottomia vaatimuksia tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietolain valmistelu on käynnissä samanaikaisesti maakunta- ja sote-uudistuksen kanssa. Asiakastiedon sähköisen käsittelyn lisäksi laissa määritellään arviointimenettelytapa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas/potilastietojärjestelmien olennaisille vaatimuksille. Olennaisilla vaatimuksilla varmistetaan, että kansallisiin tietojärjestelmäpalveluihin (Kanta, Kansa, eResepti) liittyvät tietojärjestelmät täyttävät määrätyt vähimmäisvaatimukset ja niiden toiminta voidaan arvioida ulkopuolisen tahon toimesta ja sertifioida. Tässä yhteydessä olisi syytä määritellä olennaisiksi vaatimuksiksi kyseisten tietojärjestelmien yhteentoimivuus keskenään, ainakin järjestämislain määräämällä yhteistoiminta-alueella. Näin voitaisiin varmistaa tietojärjestelmien yhteentoimivuus lakiuudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Lakivalmistelu on käynnissä myös koskien sosiaali- ja terveydenhuollossa syntyvien tietojen toissijaisesta käyttöä. Tiedon ensisijainen käyttö tarkoittaa kyseisen tiedon käyttöä asiakkaan/potilaan palvelun/hoidon toteuttamisessa. Toissijainen käyttö tarkoittaa tämän tiedon käyttöä palveluiden ja toiminnan kehittämiseen, rahoituksen perusteisiin, suunnitteluun, tutkimukseen ja tilastointiin. Tässä yhteydessä tulisi varmistaa, että tiedon keräys toissijaiseen käyttöön tapahtuu vain kertaalleen huolimatta siitä, mihin toissijaiseen käyttöön tietoa tarvitaan sekä lisäksi, että tietotuotannolle määritetään noudatettava laatuvaatimus.

Edellä kuvattujen tietotarpeiden lisäksi vaatimuksia tietotuotannolle asettaa järjestämislain omavalvontavaatimukset sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä Aluehallintovirastojen valvontatehtävät.

Yhteenvetona uudistuvan lainsäädännön asettamista vaatimuksista tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle voidaan listata:

Maakuntien tietohallintoa ja ICT-toimintaa koskevat yleiset tavoitteet	
	<ul style="list-style-type: none"> • Maakuntien toiminnan seurantatiedot tule pystyä tuottamaan ajantasaisesti, mieluiten kuukausi-tasolla, noudattaen kansallisia määräytyksiä
	<ul style="list-style-type: none"> • Tiedot tulee pystyä tuottamaan kustannuksista, kustannustehokkuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta
Yleisiä tiedolle ja tietojärjestelmille asetettuja vaatimuksia	
	<ul style="list-style-type: none"> • Tieto on aina käytettävissä
	<ul style="list-style-type: none"> • Tieto on laadukasta, ajantasaista ja oikea-aikaista
	<ul style="list-style-type: none"> • Tietojärjestelmät pystyvät vaihtamaan tietoja keskenään avoimien rajapintojen kautta
	<ul style="list-style-type: none"> • Tietojärjestelmät tukevat käyttäjien toimintaa
	<ul style="list-style-type: none"> • Tieto kirjataan vain kerran
	<ul style="list-style-type: none"> • Tietojärjestelmistä voidaan siirtää tietoa tiedon toissijaista käyttöä varten mahdollistaen tiedon tehokkaan käytön toimialalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi
	<ul style="list-style-type: none"> • Tietojärjestelmät tukevat toiminnan kehittämiseen ja mukautuvat toiminnassa tapahtuviin muutoksiin

Kuva 11. Tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle asetettuja tavoitteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallintoa ja ICT-toimintaa ohjaavat erityiset tavoitteet:

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallintoa ja ICT-toimintaa ohjaavat erityiset tavoitteet	
	<ul style="list-style-type: none"> • Kansalliset Kanta- ja myöhemmin Kansa-palvelut toimivat potilas/asiakastiedon kansallisina välityskeskuksina. Ajantasaista potilas ja mahdollisesti asiakastietoa tarvitaan yhteistoiminta-alueilla, joten tiedon välitys sekä tuotannonohjaus (katkeamaton palveluketju) kyseisellä alueilla tulee erityisesti varmistaa
	<ul style="list-style-type: none"> • Kansalaisten tiedonsaantioikeus valinnanvapautta varten, monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sekä palveluketjujen katkeamattomuus yli tuottajarajojen vaativat yhdenmukaista tiedon tuottamista kansallisesti ja siten niiden tulee pohjautua kansallisiin määräyksiin
Valinnanvapauden ja monikanavaisen rahoituksen vaatimukset	
	<ul style="list-style-type: none"> • Valinnanvapaus edellyttää ajantasaista tietoa kansalaiselle: palveluiden saatavuus, erilaisia laatumittareita, informaatiota palveluiden sisällöstä
	<ul style="list-style-type: none"> • Tietojärjestelmien uudistamista siten, että valitulla palvelutarjoajalla on mahdollisuus saada kaikki aikaisempi ja muissa organisaatioissa oleva tarvittava tieto käyttöönsä palveluiden suorittamista varten
	<ul style="list-style-type: none"> • Kustannusten kohdentaminen riittävällä tarkkuudella potilaan/asiakkaan palveluun, jotta voidaan luotettavasti määrittää palveluista maksettava korvaus
	<ul style="list-style-type: none"> • Monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen edellyttää maakunnan ja KELAn tietojen saatavuutta sekä mahdollisesti kokonaan uudistettavaa rahoitus- ja maksatusjärjestelmää

Kuva 12. Sosiaali- ja terveydenhuollon asettamia vaatimuksia tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle

3.2.4. Ehdotukset tavoiteohjauksen kehittämistoimenpiteiksi

Tässä selvitystyössä pääpaino on tietohallinnon ja ICT-toiminnan yleisessä ohjauksessa, jonka katsotaan soveltuvan maakunnan yleiseen sekä toimialakohtaiseen ohjaukseen. Sen lisäksi on erikseen tarkasteltu sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa pohjautuen valmistelussa olevaan järjestämislakiin.

Tietohallinnon ja ICT-toiminnan ohjaus maakunnassa ei ole irrallinen tehtäväkokonaisuus, vaan sen tavoitteena on tukea ja mahdollistaa maakunnan toiminnalleen ja kehitymiselle asetamat tavoitteet. Tämän vuoksi ehdotetaan, että maakuntastrategiaan ja yhteistyösopimukseen kirjataan, kuinka tietotekniikalla tuetaan toiminnan uudistamista sekä kestävyysvajeen kuroamista umpeen. Lisäksi maakunnan tulisi laatia tietohallintostrategia, jota tarkistetaan vuosittain ja julkaistaan julkisessa tietoverkossa. Tietohallintostrategiaan tulee kirjata kuinka tietohallinto- ja ICT- toiminta järjestetään, jotta se tukee maakunnan ja toimialojen toimintaa ja kehittämistä sekä keskeiset kehittämis- ja investointihankkeet.

Selvitystyön toteuttamiseen liittyi eri sidosryhmien edustajien haastatteluja. Näissä haastatteluissa haastateltavat toivat esiin näkemyksiä tietohallinnon- ja ICT- toiminnan ohjaukseen. Näkemyksissä oli joitakin katsantokantojen eroja, riippuen haasteltavien taustasta ja kokemuksesta. Sen lisäksi haastateltavat toivat esiin haasteita ja nykytilan kehittämiskohteita, joiden tarkoituksena on parantaa ja tehostaa tietohallinnon- ja ICT toiminnan ohjausta.

Tavoiteohjauksen kehittämiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia:

1) Yhteisen tahtotilan kirkastaminen

Tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle asetetaan suoraan ja epäsuoraan tavoitteita ja odotuksia eri tahoilta, eri lähteissä ja eriaikaisesti. Näiden kaikkien tavoitteiden ja odotusten koonti, kirjaus ja selkiyttäminen tulee tehdä kullekin toimialalle. Vastuu tämän tehtävän suorittamisesta tulee olla kunkin toimialan vastuuministeriössä osana kunkin ministeriön toimialaohjausta.

Tahtotilan kirkastaminen on osa suunnitteluprosessia.

2) Strategioiden ja toimintasuunnitelmien kehittäminen – tietotekniikan hyödyntäminen

Tietotekniikka on keskeinen työväline maakuntien tuottamien palveluiden hoitamisessa ja siihen perustuu arviolta puolet tavoiteltavan kestävyysvajeen hoitamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Siksi tietotekniikan hyödyntämisen arviointi, suunnitelmat ja tavoitteet tulee kirjata ministeriöiden, valtion virastojen ja laitosten sekä maakuntien yleiseen ja toimialakohtaisiin strategioihin. Tietotekniikan hyödyntämisen tulee olla keskeisellä sijalla valtion ja maakuntien välisessä neuvottelumenettelyssä. Tietotekniikan hyödyntäminen tulee kirjata maakuntastrategiaan ja maakunnan toimialakohtaisiin tietohallintostrategioihin.

Strategioiden ja toimintasuunnitelmien päivitys tulee tehdä viimeistään suunnitteluprosessin neuvottelumenettelyn yhteydessä.

3) Toimialakohtaiset kokonaisarkkitehtuurit käyttöön

Kullekin toimialalla on muodostettava koko toimialaa koskeva kokonaisarkkitehtuuri, joka koostuu tarvittavista toimialan eri osa-alueita koskevista arkkitehtuureista. Eri kokonaisuuksia kuvaavien arkkitehtuurien tulee olla keskenään yhdenmukaisia muodostaen yhtenäisen kokonaisuuden. Näiden arkkitehtuurien tulee olla myös ajantasaisia ja ne tulee olla julkisia ja saatavissa yleisestä tietoverkosta tietohallintolain 12 §:n edellyttämällä tavalla.

Kokonaisarkkitehtuuriin tulee kirjata ajantasaiset vaatimukset ja odotukset tietohallinnolle ja ICT-toiminnalle sekä yhteentoimivuuden määrittelyt. Ministeriön toimialakohtaisen ohjauksen vastuulla on ajantasaisen kokonaisarkkitehtuurin ylläpito ja julkistaminen.

Kokonaisarkkitehtuurien päivitys tulee tehdä osana vuosisuunnittelua.

4) Valtio-ohjauksen koordinointi

Ministeriön ja sen alaisten virastojen ja laitosten kokonaisarkkitehtuurien yhteensovitus on ministeriön vastuulla. Tulosojaus/-sopimusjärjestelmät päivitetään siten, että kokonaisarkkitehtuurien yhteensovituksesta ja ajantasaisuudesta huolehditaan.

Ministeriöiden ja virastojen/laitosten sisäinen työnjako selkiytetään toimivallan ja päätöksentekoprosessien osalta kokonaisarkkitehtuurityöhön liittyen.

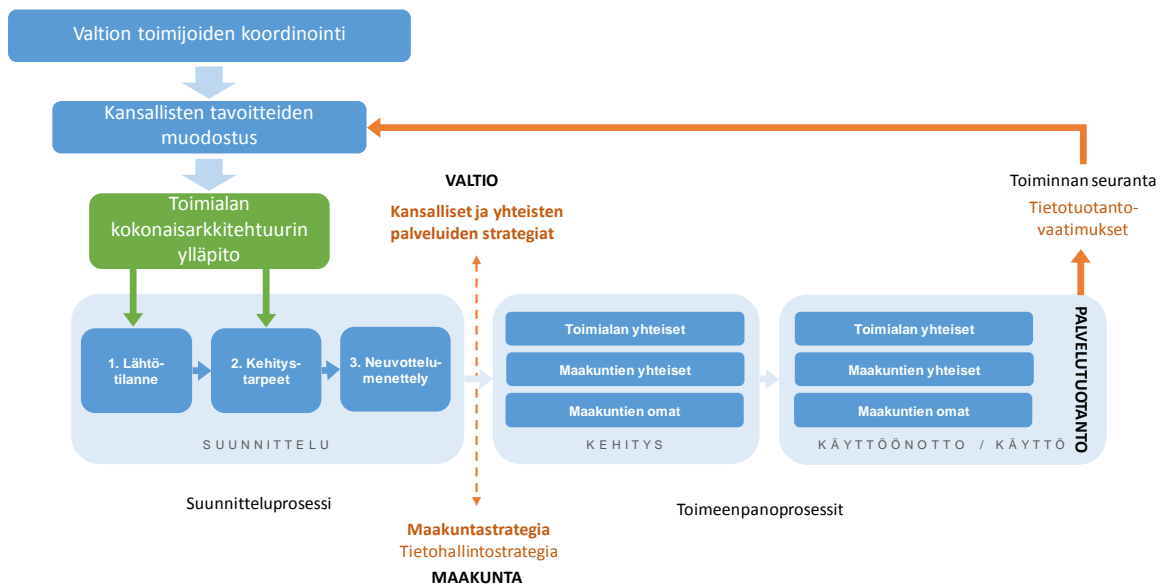
Valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden työnjako selkiytetään ja vastuutetaan.

5) Valtion yleisten ja yhteisten palvelujen ohjaus keskitetään.

Kansallisen palveluarkkitehtuurin ohjaus keskitetään Valtiovarainministeriön ohjausyksiköön ja Kansaneläkelaitoksen kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden ohjaus keskitetään Sosiaali- ja terveysministeriöön. Ministeriöt voivat käyttää virastoja ja laitoksia ohjauksen toteuttamisessa.

6) Avoimuus

Kokonaisarkkitehtuurien kehittäminen tulee olla avointa ja työn tuottamat materiaalit tulee olla julkisia ja saatavilla yleisestä tietoverkossa tietohallintolain 12 §:n mukaisesti. Kokonaisarkkitehtuurien avoin saatavuus on edellytyksenä, että esitettyjä linjauksia ja suunnitelmia voidaan toteuttaa eri organisaatioissa. Julkisen sektorin lisäksi myös yksityinen sektori tarvitsee näitä kuvauksia ja linjauksia pystyäkseen kehittämään yhteentoimivia tietotekniikkaratkaisuja.



Kuva 13. Tavoiteohjauksen kytkentä ohjausprosessiin

4. KESKEISET OHJAUSVÄLINEET

4.1. OHJAUSPROSESSI

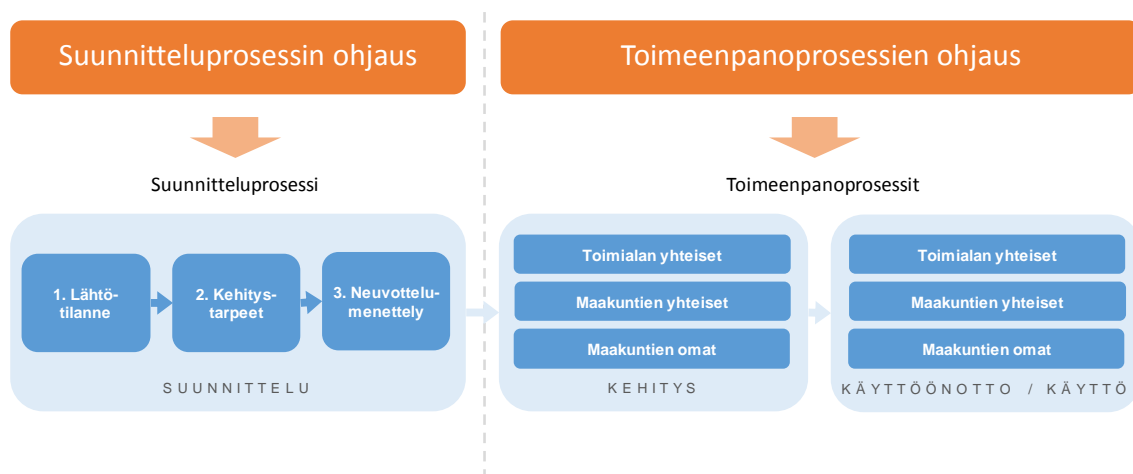
Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden maakunnille suunniteltujen tehtävien kansalliset ohjausmallit perustuvat erillisten viranomaisten erilaisista ohjaustavoista muodostuvaan tehtävä- tai palvelukohtaisiin rakenteisiin. Yhdistävänä tekijänä tekijän eri tehtävien ohjausmalleissa on ollut lähinnä ohjaavien ministeriöiden talousarviovalmisteluun liittyvät menettelyt. Toimialojen normatiivinen ohjaus, tulosojaus sekä informaatio-ohjaus hajautuvat useisiin eri kanaviin ja ovat toisistaan poikkeavia yksittäisen viranomaisten sisälläkin. Ohjauspäätösten valmisteluun liittyvät käytännöt eroavat toisistaan, kuten myös päätösten jälkeinen toimeenpa-

non ohjaus. Valtionhallinnon ulkopuolelle kohdentuva ohjaus erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tapahtuu tällä hetkellä pitkälti yleisten kansallisten tavoitteiden, lainsäädännön, keskitettyjen tietojärjestelmäpalvelujen sekä yksittäisten projektien rahoituksen kautta. Tätä näkemystä tukevat myös maakunta- ja sote-uudistuksen tietohallinnon ohjausselvityksen aikana tehty haastattelut niin valtion, kuntien ja kuntayhtymien sekä julkisoikeudellisten laitosten osalta. Nykytilan ohjausmalleista tarkemmin tämän dokumentin liitteessä 1 (Nykyiset ohjausrakenteet).¹

Ohjauksen yhdenmukaistamiseksi ja sitä kautta ohjauksen tehokkuuden parantamiseksi, maakuntien muodostaman uuden palvelujärjestelmän kansallinen ohjaus ehdotetaan muodostettavaksi yhdenmukaiseksi prosessiksi, joka jakautuu kahteen päävaiheeseen: 1) yhteiseen suunnitteluprosessiin sekä 2) keskeisiä ohjauskohteita ohjaaviin yhdenmukaisiin toimeenpanoprosesseihin. Yhdenmukaisen ohjausprosessien avulla olisi mahdollista harmonisoida huomattavasti nykyistä valtion maakunnille suunniteltuihin tehtäviin kohdentuvaa ohjausta ja näin osaltaan yksinkertaistaa maakunnan kokonaisohjausta. Vakioituna prosessina tehtävä ohjaus lisää myös päätösten valmistelun läpinäkyvyyttä sekä parantaa toimenpiteiden seurantamahdollisuuksia.

Yhteisen suunnitteluprosessin keskeisenä tarkoituksena olisi tunnistaa toiminnan tavoitteita tukevat kehittämistarpeet ja -kohteet sekä löytää yhteinen käsitys tavoitteeksi valitun kohteen resurssien puitteissa parhaasta käytettävissä olevasta toteutustavasta.

Yhdenmukaisten toimeenpanoprosessien tarkoituksena on puolestaan osaltaan huolehtia yhteisesti asetettujen tavoitteiden toteutumisesta mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Suunnitteluprosessin osalta ehdotuksessa prosessinohjaus painottuisi prosessin sisältämien tehtävien ohjaukseen sekä päätösten valmistelussa tarvittavan informaation tuottamiseen. Toimeenpanoprosessin ohjaus kansallisella tasolla muodostuisi keskeisten kehityskohteiden toteuttamiseen ja käyttöönottoon liittyvien toimenpiteiden seurannasta, arvioinnista sekä ohjauksesta.



Kuva 14. Ohjausprosessin vaiheet

Toimeenpanoprosessi on järkevä suunnitella ja ottaa käyttöön ohjauskohteittain, eikä yrittää muodostaa vain yhtä ohjaavaa prosessia. Tällä tavoin voidaan eri kohteille määrittää omat kyseisen kohteen tavoitteita mahdollisimman hyvin tukevat ohjaustehtävät sekä ohjauksessa käytettävät välineet.

Toimeenpanoprosessista ehdotetaan lisäksi yhteisessä ohjausmallissa erotettavaksi omiksi kokonaisuuksiksi ratkaisuiden kehittämiseen sekä niiden käyttöönottoon liittyvät prosessit.

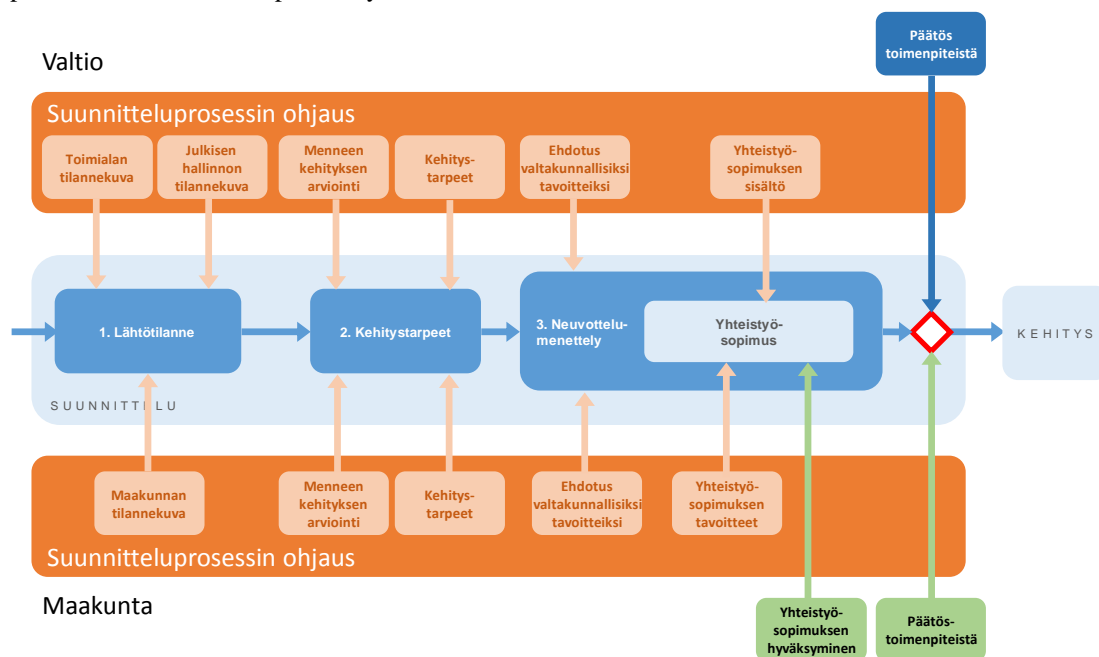
¹ Nykytilan ohjausmalleista tarkemmin tämän dokumentin liitteessä 1 (Nykyiset ohjausrakenteet)

Tämä mahdollistaisi toisaalta tarkoitukseen soveltuvan ohjauksen määrittelyn palvelu- ja asiakuntakohtaisesti sekä lisäisi ohjausmalliin myös ratkaisujen käyttöönottoa painottavan elementin, jonka avulla mm. jo tehtyjen hyvien käytäntöjen hyödyntämistä voidaan edistää. Selvityksen aikana tehdyissä haastatteluissa tämä näkökulma nousi usein esiin. Muualla toteutettujen ratkaisujen levittäminen toisiin organisaatioihin ei tällä hetkellä toimi riittävällä tavalla. Ohjauksen ulottaminen ratkaisujen käyttöönottovaiheeseen muodostaisi myös ohjaavalla taholla myös paremman näkymän niihin toimenpiteisiin, joiden avulla tavoitteeksi asetetut hyödyt pystytään saavuttamaan.

4.1.1 Suunnitteluprosessi

Ehdotetun ohjausmallin keskeinen elementti ja perusta olisi yhteinen suunnitteluprosessi. Prosessin tarkoitus olisi toimia valtion ja maakuntien yhteisenä toimintamallina, jossa ennalta sovittujen menettelyiden mukaisesti muodostetaan käsitys palvelutoiminnan tilasta, tunnustetaan yhteiset kehittämistarpeet, suunnitellaan niiden toteutustapa sekä asetetaan tavoitteet kehitystyön tuotosten hyödyntämiselle. Yhteisen suunnitteluprosessin tulisi sisältää myös menettelyt, jolla voidaan sopia yhteisesti niistä periaatteista, joilla tuleva kehittäminen resursoidaan ja rahoitetaan. sekä kehityksen vaatimien muiden edellytysten (mm. lakimuutosten) toteutuksesta.

Suunnitteluprosessin tarkoituksena olisikin koota toiminnan tavoitteet, niitä tukevat kehittämiskohteet sekä toimintaympäristössä tapahtuva muu kehitys yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka avulla prosessiin osallistuvien tahojen olisi mahdollista valita ja priorisoida tavoitteita parhaiten tukevat toimenpiteet käytettävissä olevilla resursseilla.



Kuva 15. Suunnitteluprosessin vaiheet

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallille asetetun tavoitteen (välttää irrallisen ohjausmallin muodostamista) toteuttamiseksi suunnitteluprosessin keskeisiksi vaiheiksi ehdotetaan vastaavia vaiheita, kun mitä julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmisteluun sekä valmisteilla oleviin lakien esittämiin neuvottelumenettelyihin sisältyy. Maakuntien tietohallinnon ohjauksen kannalta tämä tarkoittaisi, että suunnitteluprosessi sisältäisi vaiheen:

- 1) tilannekuvan muodostamiselle (lähtötilanne),
- 2) jossa arvioidaan mennyttä kehitystä ja kootaan uudet kehittämistarpeet, sekä
- 3) valtion ja maakuntien sekä maakuntien väliselle neuvottelumenettelylle

Lähtötilanne. Kansallisen suunnittelun lähtökohdaksi ohjausprosessin tulisi tuottaa tulevien toimenpiteiden tunnistamista ja suunnittelua varten riittävä kuva nykytilanteesta sekä yleisellä tasolla katsaus siitä, miten nykytilaan on päädytty. Keskittyminen vain tulevaisuuden suunnitteluun ei mahdollista nykytilanteen kriittistä arviointia kehittämiskohteiden tunnistamiseksi, eikä myöskään luo riittävää pohjaa kehityksellä mahdollisesti saavutettujen hyötyjen arviointiin.

Nykytilan esittäminen tulisi tehdä riittävän laajana kokonaisuutena, jotta myöhemmissä prosessin vaiheissa suunniteltujen muutosten arviointi kattavasti olisi mahdollista. Maakuntien tehtävistä muodostuva laaja toiminnallinen kokonaisuus edellyttää nykytilan kokoamista maakuntien ja niiden tehtäviin liittyvien toimialojen (mm. sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimi, alueiden kehittäminen) osalta. Tämän lisäksi tulisi muodostaa kuva myös muusta julkisesta hallinnosta ja yhteiskunnasta ainakin niiltä osin, kun kansalliset palvelut ja tietovarannot tai kehitysnäkymät koskevat tulevien maakuntien toimintaa. Alustava ehdotus tilannekuvan ja ennusteen sisältämisestä tiedoista on kuvattu tarkemmin jäljempänä kokonaisarkkitehtuuria käsittelevässä kappaleessa.

Kehitystarpeet. Ennen siirtymistä valtion ja maakuntien väliseen neuvottelumenettelyyn, tulisi suunnitteluprosessiin sisällyttää vaihe, jossa neuvotteluosapuolien keskeiset tavoitteet, kehittämistarpeet ja niitä tukevat toimenpiteet tai näitä koskevat suunnitelmat kootaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Vaiheen tarkoituksena olisi tuottaa valtion ja maakuntien sekä maakuntien keskinäisten neuvottelujen käyttöön valmiiksi jäsennettyä ja analysoitua aineistoa. Maakuntien tietohallinnon ohjausmallin perustamisvaiheessa kehittämistarpeet olisi mahdollista koota kuntien ja kuntayhtymien sekä valtion eri hallinnonalojen tiedossa olevista tarpeista.

Neuvottelumenettely. Suunnitteluprosessin kolmas vaihe tulisi olla osa valtion ja maakuntien sekä maakuntien keskinäisiä neuvottelumenettelyjä. Tietohallinnon ohjausmallin tehtävänä näiden menettelyiden osana olisi toimintaa tukevien tietohallinnon ja ICT-palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevien toimenpide-ehdotusten valmistelu sekä eri ehdotusten vaikutusten arviointi tietohallinnon vastuulla oleviin asioihin.

Tietohallinnon ohjauksen tehtävänä neuvottelumenettelyssä on auttaa löytämään toiminnalle asetettuja tavoitteita tukevien ICT-ratkaisujen paras toteutustapa (esim. mikä ratkaisusta on tavoitteiden kannalta järkevintä toteuttaa: 1) kansallisena ratkaisuna valtion toimesta, 2) maakuntien yhteisenä ratkaisuna joko valtion, nimetyn maakunnan tai maakuntien ICT-tuotannosta vastaavan palvelukeskuksen toimesta tai 3) maakuntien omilla toimenpiteillä, joiden toteutumista tuetaan kansallisella tasolla) ja toimenpiteiden toteutuksesta vastaava omistaja sekä auttaa suunnittelemaan toimenpiteiden toteutuksen vaatimat resurssit (rahoitus, osaaminen, työvoima jne.). Valtion ja maakuntien neuvottelumenettelyn yhtenä lopputuloksena tulisi olla selkeä päätös edellä mainituista asioista. Lisäksi neuvottelumenettelyssä luodaan yhteisesti sovitusta tavoitteista kriteerit tuleville kehittämiskohteille, joita käytetään kehitystoimenpiteiden arvioinnissa.

4.1.2 Tietohallinnon ohjaus suunnittelukaudella

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallille on asetettu tavoitteeksi, että ”tulevan ohjausmallin tulee olla osa muuta toiminnan ja talouden suunnittelua ja niitä ohjaavia prosesseja”. Tietohallintoa tai ICT-toimintaa koskevien toimenpiteiden erottaminen muusta toiminnasta ja kehittämisestä ei muutenkaan vastaa tulevien maakuntien toiminnalle asetettuja tavoitteita. Esimerkiksi tavoitetta ”sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja toimintamallien perusteellisesta nykyaikaistamisesta”, ei voida toteuttaa tarkastelemalla tietohallintoa tai ICT:tä omana koko-

naisuutena, vaan toiminnan osana. Tällöin tietohallinnon ohjauksen sijasta jatkossa voisi olla järkevämpää puhua toiminnan ohjauksesta, jossa ICT on yksi tuotannontekijä muiden joukossa ja tietohallinto siihen sisältyvä toiminto, jonka tehtävänä on varmistaa kyseisen tuotannon tekijän käyttökelpoisuus ja riittävyys.

Koska maakuntien toiminnan rahoitus on suunniteltu muodostuvaksi valtion budjetista, ehdotetaan, että maakuntien tietohallinnon kansallinen ohjaus kytketään myös osaksi valtion toiminnan ja talouden suunnitteluprosesseja (julkisen talouden suunnitelma sekä talousarviovalmistelu) sekä synkronoida ajallisesti maakuntien vastaavien suunnitteluprosessin kanssa (taloussuunnitelma ja talousarvio). Tällöin maakuntien tietohallinnon ohjaukseen sovelletaan vastaavia menettelyjä ja samoja aikatauluja kuin valtion ja tulevien maakuntien yleiseen velvoitteeseen suunnitella omaa toimintaansa keskipitkällä aikavälillä (tässä yhteydessä käytetään jatkossa termiä ”suunnittelukausi”)². Kun maakunnille suunniteltu, nykyisiä kuntia vastaava, talouden ja toiminnan suunnittelu on ajallisesti yhdenmukainen julkisen talouden suunnitelman kanssa, on tietohallinnon ohjausta koskeva kansallinen ohjausprosessi mahdollista muodostaa molempia tukevaksi. Tämä edellyttää, että eri rakenteiden keskeiset tavoitteenmuodostus- ja suunnitteluprosessit (julkisen talouden suunnitelma, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet, maakuntastrategia) ovat lähtökohtaisesti suunnittelukausiltaan yhdenmukaiset.³

Hallituskauden alussa tehtävän julkisen talouden suunnitelman sisältämiä toimenpiteitä koskevien linjausten sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten tavoitteiden valmistelun yhteydessä tulisi myös suunnitella ja arvioida keskeiset maakunnan ja maakuntien yhteiset toiminnan kehittämiskohteet sekä niitä toteuttavat toimenpiteet. Osana näiden toimenpiteiden valmistelua tulisi suunnitella tietohallinnon ja ICT-palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät kehitys-, muutos- ja ylläpitotehtävät.

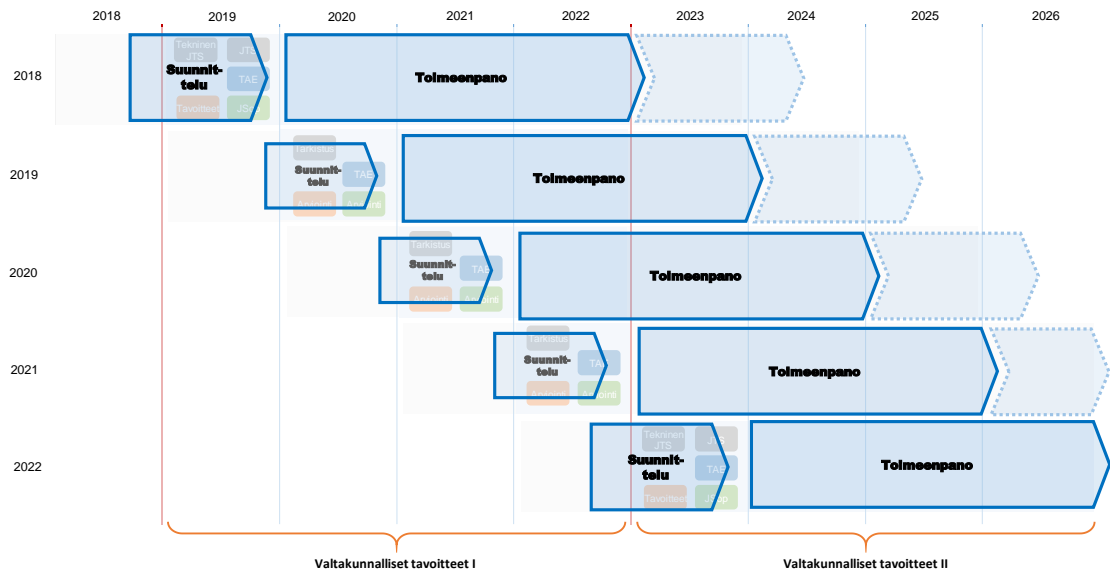
Hallituskauden alussa asetettujen tavoitteiden ja toimenpidesuunnitelmien vuosittaisten tarkistusten yhteydessä tulisi vastaavasti arvioida myös tietohallintoon ja ICT-toimintaan liittyvät asiat eli toteuttaa ehdotettu suunnitteluprosessi, mutta hieman kevyempänä kuin hallituskauden alussa. Mikäli suunnittelukaudelle asetettuja tavoitteita tai niitä toteuttavia toimenpiteitä on tarpeen muuttaa, olisi ICT jälleen yksi arviointikohde muiden joukossa.

Selvityksessä ehdotetun ohjausmallin tarkoituksena olisikin omalta osaltaan varmistaa julkisen talouden suunnitelman sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden sekä maakuntien välisten yhteistyösopimusten muodostamisessa tarvittavan tiedon syntyminen tietohallinnon osalta sekä määrittää myös vastuut tiedon tuottamiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta.

Edellä mainituin perustein edellä kappaleessa 4.4.1 esitetty yleinen suunnitteluprosessi ja sen ohjausmalli tulisikin kiinnittää julkisten hallinnon talouden sekä eri toimialojen keskipitkänaikavälin suunnitteluun seuraavasti:

2 Valtion virastojen suunnitteluvelvoitteesta säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988 12 §) ja maakuntien vastaavasta velvoitteesta tullaan säätämään maakuntalaissa (tilanne tämän selvityksen kirjoitushetkellä).

3 Maakuntauudistuksen yhteydessä tulisi maakuntavaalien ajankohta ja maakuntavaltuustojen toimikausi vastata hallituksen muodostamista. Nykyinen tapa, jossa kuntavaalit ja eduskuntavaalit ovat eri ajankohtina on tavoitteiden toimeenpanon ja ohjauksen näkökulmasta ongelmallinen. Kun hallitusohjelman tavoitteet ja toimeenpanosuunnitelma tehdään kesken kuntien valtuustokauden (strategiakausi), ei kuntien suunnittelukauden tavoitteita yleensä muuteta vastaamaan hallitusohjelmassa luotuja.



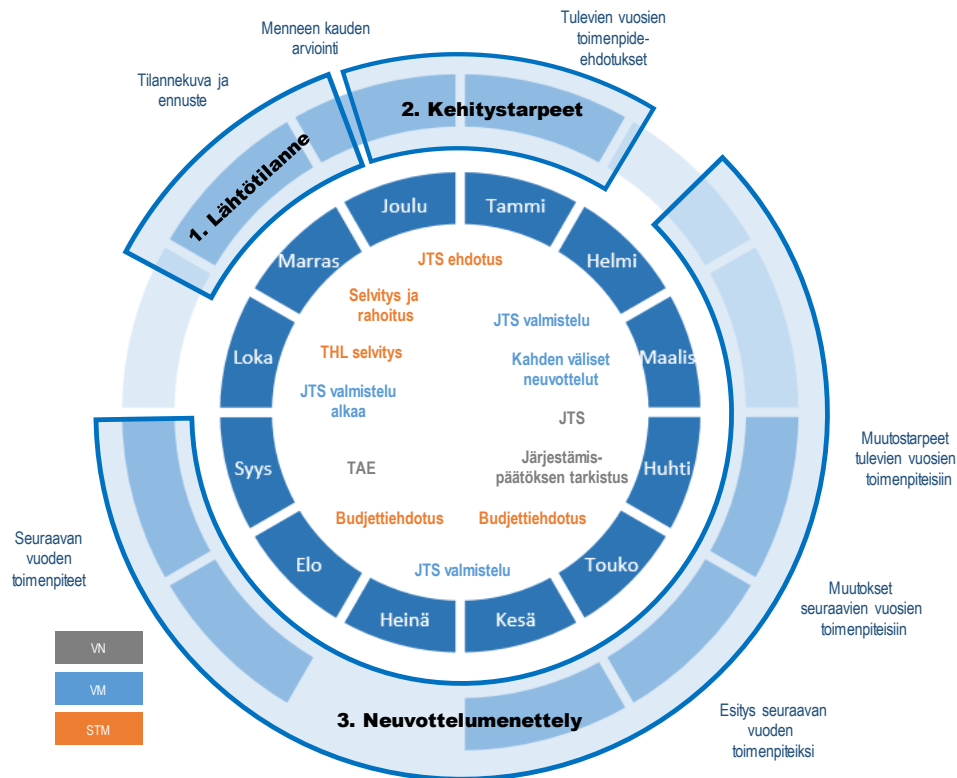
Kuva 16. Suunnittelukaudet

Ehdotetulla tavalla:

- a) Vaalivuotta edeltävänä syksynä maakuntien tietohallinnon kansallinen ohjaus tuottaa tilannekuvan maakuntien ja julkisen hallinnon tietohallinnosta sekä ennusteen tietohallinnon kehittymisestä tulevana vuosina. Tilannekuva sisältää:
 - maakunnan ja sen toimialojen kokonaisarkkitehtuurin nykytilan (ks. kappale koko-naisarkkitehtuuri)
 - kuvauksen edellisten vuosien keskeisistä kehittämiskohteista, sekä
 - kuvauksen edellisten vuosien aikana tuotetuista keskeisistä suunnitelmissa, joiden toimeenpano ei ole käynnistynyt
- b) Vaalivuoden keväällä maakuntien tietohallinnon kansallinen ohjaus tuottaa kuvauksen maakuntien ja julkisen hallinnon toiminnan ja tietohallinnon keskeisistä kehittämistarpeista ja mahdollisesti niiden toteuttamiseen suunnitelluista toimenpiteistä. Samassa yhteydessä ohjauksesta vastaava yksikkö arvioi suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksen suhteessa syksyllä muodostettuun ennusteeseen.
- c) Hallitusohjelman ja hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman valmistelun yhteydessä maakuntien tietohallinnon kansallinen ohjaus tukee valmistelua arvioimalla linjausten ja toimenpiteiden vaikutuksia tietohallinnon ja ICT:n osalta.
- d) Suunnittelukauden muina vuosina maakuntien tietohallinnon kansallinen ohjaus tuottaa julkisen talouden suunnitelman sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten tavoitteiden arvioinnissa ja tarkistamisessa sekä valtion talousarviovalmistelussa tarvittavaa tietoa tietohallinnon ja ICT:n osalta vuosisuunnitelman mukaisesti (ks. seuraava kappale: tietohallinnon ohjaus kalenterivuonna).

4.1.3 Tietohallinnon ohjauksen vuosikello

Maakuntien kansallinen tietohallinnon ohjausmalli tulisi kytkeä myös osaksi vuosittaista valtion ja maakuntien talousarviovalmistelua. Perusteluina voidaan käyttää vastaavia argumentteja kuin suunnittelukauden osalta (rahoitus, viranomaisten taloudenpitoa koskevat velvoitteet jne.). Vuosisuunnittelun kohdalla tietohallinnon ohjausmallin tarkoituksena on omalta osaltaan varmistaa talousarviovalmistelun tarvitseman tiedon syntyminen sekä määrittää vastuut tiedon tuottamiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta.



Kuva 17. Tietohallinnon ohjauksen vuosisuunnittelu

Vuosisuunnittelun ja eri tahojen talousarviovalmistelun toteuttamiseksi maakuntien tietohallinnon kansallisen ohjauksen tehtävät tulisi olla niiden ajankohtiin kiinnitettynä:

Lokakuu – marraskuu:

- Tilannekuva (nykytilan arkkitehtuuri)
- Arvio nykytilan kehittymisestä ilman uusia toimenpiteitä (toiminnan tuki, kustannukset, teknologian hyödyntämismahdollisuudet)

Joulukuu – tammikuu:

- Arvio menneen vuoden aikaisista keskeisistä kehityskohteista ja niiden onnistumisesta
- Ajantasainen kuva keskeisistä kehittämistarpeista

Huhtikuu – kesäkuu:

- Arvio julkisen talouden suunnitelman tarkistuksesta mahdollisesti tulevista muutostarpeista
- Arvio maakuntien strategian tarkistuksesta mahdollisesti tulevista muutostarpeista

- Arvio valtion ja maakuntien talousarvioesityksissä esitettyjen toimenpide-esitysten vaikutuksesta

Elokuu – syyskuu:

- Arvio valtion ja maakuntien talousarvioesityksiin sisältyvien toimenpiteiden vaikutuksesta

Toiminnan ja resurssien vuosisuunnittelun tueksi tietohallinnon ohjauksen keskeisten ohjausvälineiden tuottama tieto tulisi kytkeä vastaamaan ajallisesti toiminnan tavoitteiden ja talousarviovalmistelun aikataulua.

4.1.4 Salkunhallinta

Nykyisin tieto valtion ja kuntien meneillään olevasta kehittämistyöstä, kehityksen tavoitteista sekä tuotoksista on hajallaan eri tahoilla ja rakenteissa. Valtion osalta keskeisten tietotekniikan kehittämistä sisältävien hankkeiden tiedot viedään yhteiseen tietojärjestelmään, jossa toiminnan ja palvelujen kehityshankkeita seurataan keskitetysti ja yhtenäisellä tavalla hankkeen elinkaaren ajan hankkeen valmistelusta aina hyötyjen jälkiseurantaan asti. Hankkeen käynnistyessä sen perustiedon viedään yhteiseen järjestelmään. Toteutusvaiheessa olevista hankkeista järjestelmään raportoidaan seurantatiedot vähintään kolme kertaa vuodessa: tammikuussa, toukokuussa ja syyskuussa. Hankkeen päättymisen jälkeen tuotetaan selvitys sen avulla saavutetuista hyödyistä.⁴ Hankkeiden raportoinnin ja seurannan lisäksi valtion viranomaisella tulee olla valtiovarainministeriön lausunto ennen laajaa toiminnallista merkitystä omaavan hankkeen toteutusvaiheeseen liittyvien hankintojen käynnistämistä tai taloudelliselta arvoltaan merkittävän hankinnan käynnistämistä.⁵ Valtion hankkeiden yhteisen raportointikäytännön painopiste on näkymän luomisesta suunnitteilla ja meneillään olevaan kehityskokonaisuuteen. Päätöksiä hankkeiden käynnistämisestä tai käynnistämättä jättämisestä ei tehdä salkun tavoitteista, vaan lähinnä eri viranomaisen omista tavoitteista lähtien.

Kuntien ja kuntayhtymien osalta ei vastaavaa yhteistä kehittämistyön hallintamenetelmää tai -välinettä ole käytössä. Tietohallinnon ohjausselvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa nousi esiin se, ettei eri tahoilla ole nykyisin riittävästi tietoa suunniteltujen maakuntien tehtäviin liittyvästä kehittämisestä.

Maakuntien tietohallinnon ohjauksen apuvälineeksi tarvitaan yhdenmukainen salkunhallintamenetelmä ja siihen liittyvät toimintamallit. Nykyisestä valtion käyttämästä mallista poiketen, kokonaisuohjauksen toteuttamiseksi, menetelmän käytön tulisi kattaa kaikki valtion ja maakuntien sekä maakuntien yhteisten neuvotteluiden yhteydessä tehdyt kehitysehdotukset sekä toteutuspäätöksen saaneet kehittämiskokonaisuudet. Lisäksi menetelmän mukaisesti muodostettuun ”salkkuun” tulisi koota muut julkisen hallinnon yhteiset maakuntien käyttöön tarkoitettujen palveluiden kehystoimenpiteet sekä keskeiset lainsäädäntöhankkeet, joilla on vaikutusta maakuntien toimintaan ja toiminnan kehittämiseen.

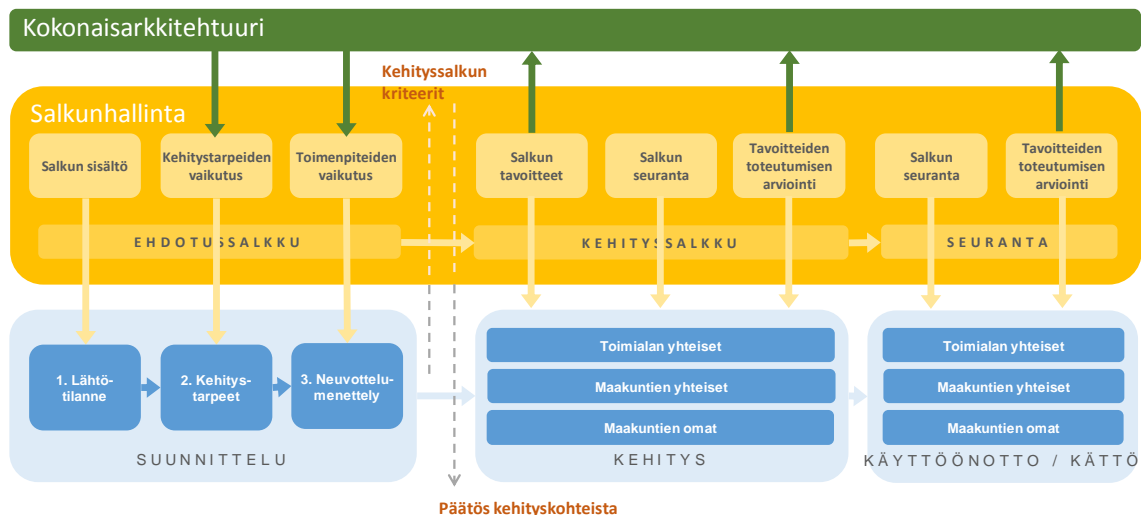
Kokonaiskuvan luominen eri elinkaaren vaiheissa olevasta kehityksestä on keskeinen edellytys ohjauksen onnistumiselle. Ilman tietoa olemassa olevasta kehittämisestä, ei ehdotetun tietohallinnon ohjausprosessin käytettävissä ole riittävästi tietoa uusien kehittämiskohteiden linjaamiseksi tai olemassa olevien kohteiden ohjaustarpeen arvioimiseksi. Lisäksi kokonaistiedon puuttuminen kehitysehdotuksista sekä käynnissä olevista kehittämiskohteista hankaloittaa resurssien kohdentamista uusiin tai olemassa olevia vaikuttavimpiin tai parempiin kehitys-

4 Valtiovarainministeriön ohje yhteisistä periaatteista valtion merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden raportoinnissa 10.12.2015 (VM/1393/00.00.00/2014).

5 Lausuntomenettelystä säädetään julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 4.4 §:ssä sekä lausuntomenettelystä tietohallinnon hankintoja koskeissa asioissa annetun asetuksen (1249/2014) 3 §:ssä.

kokonaisuuksiin (toisin sanoen tavoitellun tai odotetun hyötyarvonsa menettäneiden hankkeiden lopettamiseen).

Edellä mainittujen perusteella maakunnan kansallisen ohjauksen yhdeksi välineeksi ehdotetaan muodostettavaksi yhdenmukainen salkunhallinnan menetelmä, joka kattaa ohjauksen kannalta keskeiset prosessit sekä niiden eri vaiheet: 1) suunnittelu, 2) kehittämistyö sekä 3) käyttöönotto ja käyttö.



Kuva 18. Ohjausta tukeva salkunhallinta

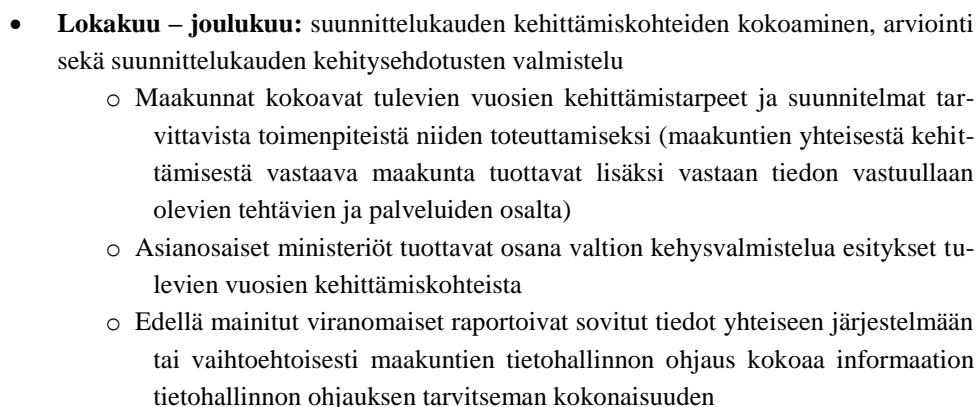
Suunnitteluprosessin aikana salkunhallinnan tehtävänä on esittää lähtötilanteena olemassa olevan salkun sisältö

- salkun sisältämät hankkeet (mitä on)
- hankkeilla tavoiteltu hyöty (mitä tavoitellaan)
- hankkeiden toimenpiteet ja tuotokset (millä hyöty on tarkoitus saada aikaiseksi)
- hankkeiden tilanne (onko hyödyn saavuttamiseksi tehtävät toimenpiteet suunnitellun mukaiset)
- hankkeiden sitomat resurssit (miten paljon meneillään oleva kehitys sitoo resursseja)

Salkun käyttöönoton yhteydessä salkun lähtösisältö on mahdollista koota olemassa olevista keskeisistä kansallisista ja kuntien ja kuntayhtymien maakuntien tehtäväkenttään liittyvistä kehittämishankkeista.

Jotta salkunhallinta palvelee ehdotettua ohjausmallia, tulee salkun ohjaukseen ja hallintaan liittyvät tehtävät kiinnittyvät osaksi suunnittelu- ja toimeenpanoprosessia. Kehitystarpeiden kokoamisen yhteydessä salkunhallinnan tulee alustavasti arvioida tarpeiden mahdolliset vaikutukset salkun olemassa oleviin tavoitteisiin ja sisältöön, jotta neuvotteluvaiheen käytettävissä on valmiiksi analysoitua tietoa eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksesta nykyiseen tekemiseen. Neuvottelumenettelyn aikana salkunhallinnan tulee vastaavasti arvioida neuvottelun kohteena olevien ehdotusten ja toimenpiteiden vaikutusta olemassa oleviin kehityskohteisiin (mitä tukee, minkä kanssa on päällekkäistä tai minkä kehittämisen uudet ehdotukset tekevät turhaksi).

Tavoitellun ohjausvaikutuksen aikaan saamiseksi neuvottelumenettelyssä sovitut tavoitteet muodostavat kriteeristön jolla yhteisesti ohjattavia hankkeita arvioidaan. Yhteinen arviointikriteeristö (salkun sisällölle asetetut tavoitteet) on keino, jonka avulla on tarkoitus valita yhteisiksi kehityskohteiksi vain niitä toimenpiteitä, jotka parhaiten tukevat asetettuja tavoitteita. Nykyisin valtiolla käytössä oleva tapa koota vain tieto meneillään olevista hankkeista ei ole



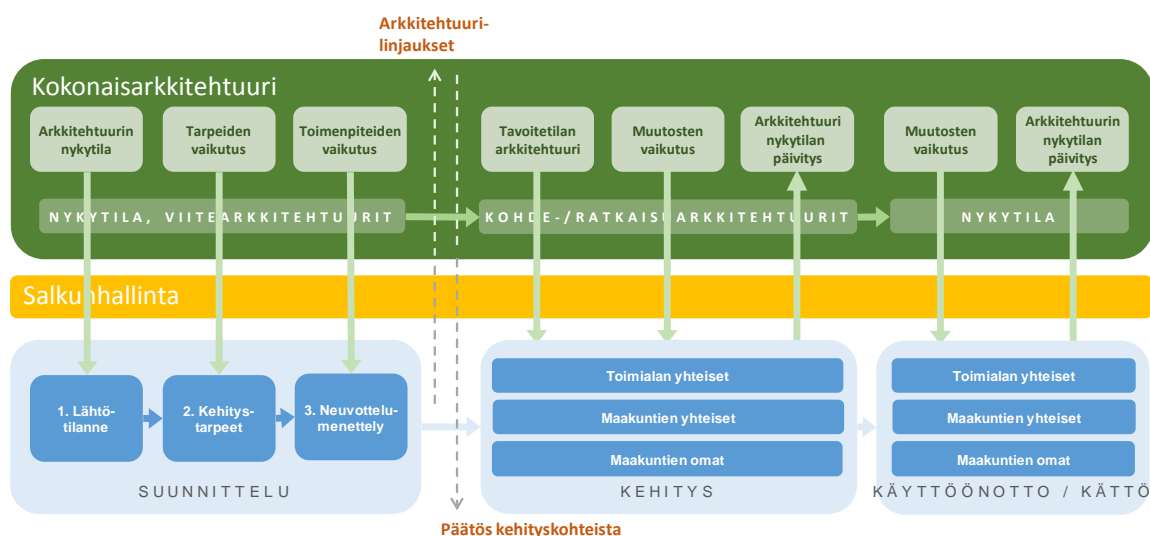
- **Tammikuu – maaliskuu:** suunnittelukauden kehityskohteiden kokoaminen valmisteluista ehdotuksista sekä ehdotusten priorisointi
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi kehittämistarpeiden ja -ehdotusten vastaavuuden valtakunnallisiin tavoitteisiin sekä niiden vaikutuksen olemassa olevaan kehittämissalkkuun (arviointikohteiden mm. tavoitteet, tuotokset, resurssit sekä suunnitellut aikataulut)
- **Maaliskuu – kesäkuu:** päätös suunnittelukauden kehittämiskohteista, seuraavan vuoden toimenpide-ehdotusten valmistelu
 - Valtion ja maakuntien välisessä neuvottelumenettelyssä päätetään tulevien vuosien yhteiset kehittämiskohteet ja niiden tavoitteet sekä keskeiset tavoitteita tukevat toimenpiteet
 - Maakunnat tuottavat osana talousarviovalmistelua esitykset seuraavan vuoden kehittämistoimenpiteistä (maakuntien yhteisestä kehittämisestä vastaava maakunta tuottavat lisäksi vastaan tiedon vastuullaan olevien tehtävien ja palveluiden osalta)
 - Asianosaiset ministeriöt tuottavat osana valtion talousarviovalmistelua esityksen hallinnonalansa seuraavan vuoden kehittämistoimenpiteistä
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi edellä mainittujen seuraavan vuoden kehitys-toimenpiteiden vaikutuksen olemassa olevaan salkkuun
- **Elokuu – syyskuu:** päätös seuraavan vuoden kehitystoimenpiteistä
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus tarkentaa talousarvioehdotusten pohjalta seuraavan vuoden kehittämiskohteiden vaikutuksen olemassa olevaan salkkuun
 - Valtion ja maakuntien välisessä neuvottelumenettelyssä päätetään seuraavan vuoden yhteiset kehittämiskohteet ja niiden tavoitteet sekä keskeiset tavoitteita tukevat toimenpiteet

Kehittämistoimenpiteiden toteutuksen seuranta, arviointi ja ohjaus toteutetaan kyseessä olevan kohteen toteutus ja käyttöönottoaikataulun mukaisesti.

4.1.5 Kokonaisarkkitehtuuri

Esitetyn ohjausmallin toteuttaminen edellyttää toiminnan ja taloudensuunnitteluun kytkettyä menetelmää, jolla tuotetaan päätöksenteon eri tasoilla tarvittavaa informaatiota. Tämän vuoksi tulevien maakuntien toiminnan ja tietohallinnon ohjauksen apuvälineeksi tulisi ottaa kokonaisarkkitehtuuri sidottuna ohjausprosessiin. Ehdotettu ohjausmalli lisäisi viranomaisten nykyisiin velvoitteisiin kokonaisarkkitehtuurin suunnittelusta ja kuvaamisesta arkkitehtuurin määritellyn käytön näkökulman. Kuvaaminen ei luo hyötyä vaan se, miten ja missä kuvausten tuottamaa informaatiota hyödynnetään.

Ehdotus mukaan jatkossa maakuntien sekä valtion viranomaisten maakuntien toimintaan liittyville toimialoille tekemän kokonaisarkkitehtuurin suunnittelun ja kuvaamisen tavoitteet, kohteet sekä kuvausten taso määräytyisi maakuntien tietohallinnon ohjauksen suunnitteluprosessissa sovitun suunnitelman mukaisesti. Kokonaisarkkitehtuurityötä suunnattaisiin niihin kohteisiin, joita on tarkoitus tulevina vuosina kehittää. Tällä tavoin kokonaisarkkitehtuuri valjastetaan tuottamaan informaatiota, jonka avulla voidaan arvioida suunniteltujen kehittämiskohteiden vaikutuksia sekä suunnitella entistä paremmin toiminnallisia tavoitteita parhaiten tukevia ratkaisuja ja niiden toteutusperiaatteita.



Kuva 20. Ohjausta tukeva kokonaisarkkitehtuuri

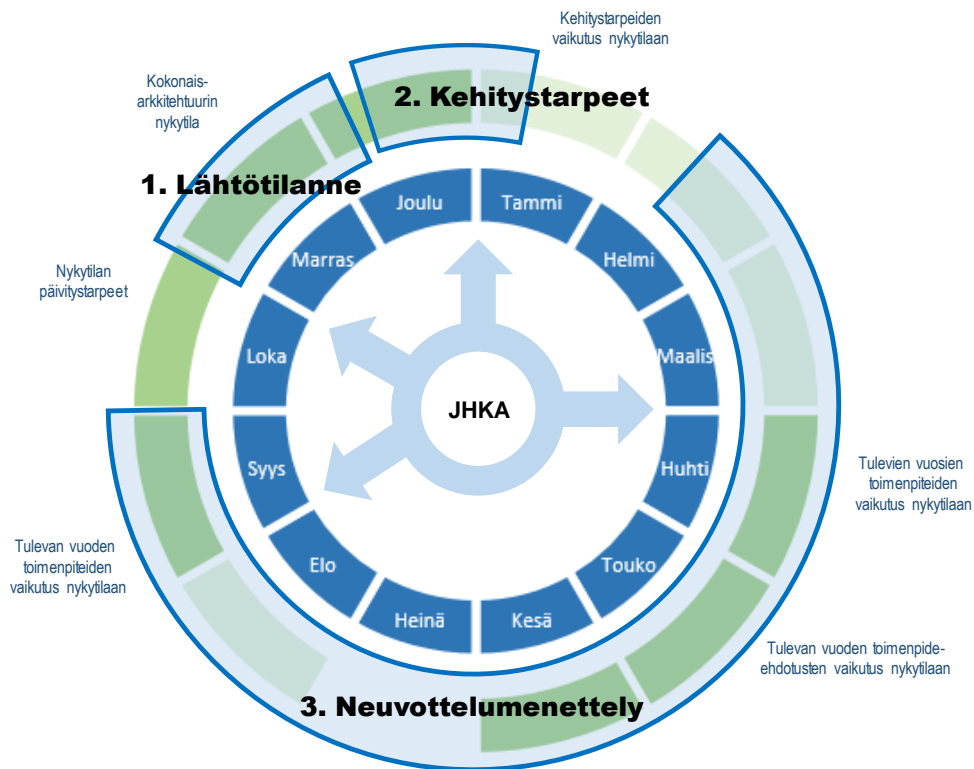
Ohjausprosessiin sidottu arkkitehtuurityön tulisi muodostaa lähtökohdaksi kuvan missä tällä hetkellä ollaan (1. Lähtötilanne). Tämä tarkoittaisi, että maakunnat ja valtion asianomaiset viranomaiset muodostaisivat ajantasaisen kuvan omalla vastuullaan olevasta kokonaisarkkitehtuurista (tavoitteet, toiminta, tiedot sekä tietojärjestelmät ja keskeiset teknologiaratkaisut). Lisäksi informaatio olisi hyvä sisältää arvion arkkitehtuuriin sisältyvien osien elinkaaren tilanteesta. Nykytilan rinnalle viranomaiset tuottaisivat informaation suunnitteilla olevien kehittämiskohteiden vaikutuksesta esittämäänsä lähtötilanteeseen (2. Kehittämistarpeet).

Viranomaisten tuottamasta informaatiosta maakuntien tietohallinnon ohjauksen tehtävänä olisi muodostaa yhdenmukaisen kokonaisuus, joka toimii suunnitteluprosessin seuraavan vaiheen, neuvottelumenettelyn lähtökohtana. Neuvottelumenettelyn aikana koostettu kokonaisarkkitehtuurin mukainen kuvaus toimii pohjatietona ja perusteluna, kun eri kehitys- ja muutostoimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan.

Neuvottelumenettelyn lopputuloksena syntyvien päätösten ja linjausten jälkeen kokonaisarkkitehtuurin varsinainen suunnitteluvastuu siirtyy kehitystoimenpiteiden toteuttajille. Hankkeesta vastuulliset suunnittelevat ja kuvaavat kehityskohteidensa tavoitetilan ja arvioivat sen aiheuttaman muutoksen lähtötilanteeseen verrattuna. Tavoitetilan ja lähtötilan arkkitehtuurikuvaukset toimivat informaationa, jonka avulla päätöksentekijä voi valita parasta käytettävissä olevaa ratkaisuvaihtoehtoa tavoitteidensa toteuttamiseen.

Kehitystyön jälkeen kehityksestä vastannut viranomainen päivittää kokonaisarkkitehtuurinsa, josta maakuntien tietohallinnon ohjauksen tehtävänä on koota uusi ajantasainen nykytilan kuvaus ohjausprosessin hyödynnettäväksi.

Kun ehdotuksen mukaisesti maakuntien tietohallinnon ohjausprosessi kiinnitetään osaksi toiminnan ja talouden suunnittelua, muodostaa viranomaisten vuosisuunnittelu lähtökohdan myös kokonaisarkkitehtuurin mukaisen informaation tuottamiselle ja ylläpidolle. Samalla kokonaisarkkitehtuurityö kiinnittyy toimintaa tukevaksi jatkuvaksi tehtäväksi, yksittäisten suunnitteluprojektien sijaan.



Kuva 21. Kokonaisarkkitehtuurin vuosikello

Ehdotetun ohjausmallin tarvitseman kokonaisarkkitehtuuri-informaation tuottamiseen liittyvät tehtävä vastuittain voidaan jäsentää yleisellä tasolla seuraavasti:

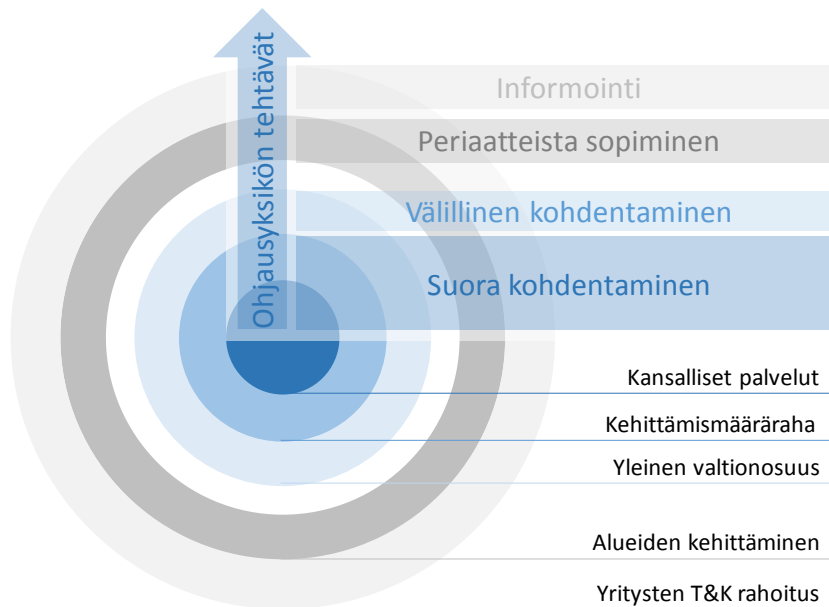
- **Lokakuu – marraskuu:**
 - Maakunnat päivittävät kokonaisarkkitehtuurinsa nykytilan (maakuntien yhteisestä kehittämisestä vastaava maakunta päivittää lisäksi nykytilan kehittämiskohteidensa ja vastuullaan olevien palveluiden osalta – kyseinen kohde kuuluu kyseisen maakunnan arkkitehtuuriin)
 - Asianosaiset ministeriöt päivittävät toimialansa kokonaisarkkitehtuurin nykytilan
 - Valtiovarainministeriö päivittää julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin nykytilan
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus kokoaa edellä esitetystä informaation tietohallinnon ohjauksen tarvitseman kuvauksen nykytilasta
- **Joulukuu – tammikuu:**
 - Maakunnat kokoavat tulevien vuosien kehittämistarpeet ja arvioivat alustavasti niiden vaikutuksen edellä kuvattuun nykytilaan (maakuntien yhteisestä kehittämisestä vastaava maakunta tuottaa vastaavan informaatio lisäksi kehittämiskohteidensa ja vastuullaan olevien palveluiden osalta)

- Asianosaiset ministeriöt tuottavat osana hallinnonalansa kehusehdotuksia kuvauksen tulevien vuosien kehittämistarpeista ja arvioivat alustavasti niiden vaikutuksen toimialansa kokonaisarkkitehtuuriin nykytilaan
 - Valtiovarainministeriö arvioi alustavasti maakuntien ja asianosaisten ministeriöiden (ml. valtiovarainministeriö toimialallaan) ehdotusten vaikutukset julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriin
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus kokoaa edellä esitetystä informaation tietohallinnon ohjauksen tarvitseman kuvauksen kehittämiskohteista ja niiden vaikutuksista
- **Maaliskuu – kesäkuu:**
 - Asianomaiset viranomaiset arvioivat tulevien vuosien toimenpiteiden vaikutuksen kokonaisarkkitehtuurinsa nykytilaan
 - Maakunnat kokoavat tulevan vuoden kehittämistarpeet ja arvioivat alustavasti niiden vaikutuksen edellä kuvattuun kokonaisarkkitehtuuriin nykytilaan (maakuntien yhteisestä kehittämisestä vastaava maakunta tuottaa vastaavan informaatio lisäksi kehittämiskohteidensa ja vastuullaan olevien palveluiden osalta)
 - Asianosaiset ministeriöt tuottavat osana hallinnonalansa talousarvioehdotuksia kuvauksen tulevan vuoden kehittämistarpeista ja arvioivat alustavasti niiden vaikutuksen toimialansa kokonaisarkkitehtuuriin nykytilaan
 - Valtiovarainministeriö arvioi alustavasti maakuntien ja asianosaisten ministeriöiden (ml. valtiovarainministeriö toimialallaan) ehdotusten vaikutukset julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriin
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus kokoaa edellä esitetystä informaation tietohallinnon ohjauksen tarvitseman kuvauksen kehittämiskohteista ja niiden vaikutuksista
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi valtion ja maakuntien välisissä neuvotteluissa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksen kokoamaansa kokonaisarkkitehtuuriin nykytilaan
 - **Elo – syyskuu:**
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi valtion ja maakuntien välisissä neuvotteluissa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksen kokoamaansa kokonaisarkkitehtuuriin nykytilaan
 - Maakuntien tietohallinnon ohjaus ohjeistaa maakunnat ja ministeriöt päivittämään ko-konaisarkkitehtuurinsa julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien linjausten sekä valtion talousarvioesityksen mukaiseksi

Maakuntien tietohallinnon ohjaus tarvitsee osaltaan ohjausta. Mikäli kokonaisarkkitehtuuriin ajatellaan olevan koko julkisen hallinnon ohjauksen apuväline, tulisi julkisen hallinnon tasolla tehtävän arkkitehtuurityön huolehtia osaltaan linjausten, tavoitteiden sekä nykytilankuvausten ajantasaisuudesta silloin kun toiminnan suunnittelu ja päätöksenteko niitä tarvitsevat. Jos maakuntien ohjaus joutuu muodostamaan kaiken ohjausinformaation itse, on vaarana sen epäyhtenäisyys julkisen hallinnon tasolla tehtävien linjausten kanssa. Tämän vuoksi yllä esitettyyn malliesimerkkiin on otettu mukaan myös valtiovarainministeriön vastuulla oleva julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri.

palvelut sekä neuvottelumenettelyssä sovittavien yhteisten kehittämiskohteiden rahoituksen joko kokonaan tai merkittävältä osin.

Näiden lisäksi, tulevan mallin pitäisi sisältää yhteistyön tiivistämistä muiden rahoittajatahojen kanssa, jotta maakuntiin suuntautuvan rahoituksen painopisteistä ja periaatteista olisi mahdollista sopia ennen rahoituksen myöntämistä paikallishallinnon viranomaisille.



Kuva 23. Maakuntien tietohallinnon resurssiohjaus: rahoitus

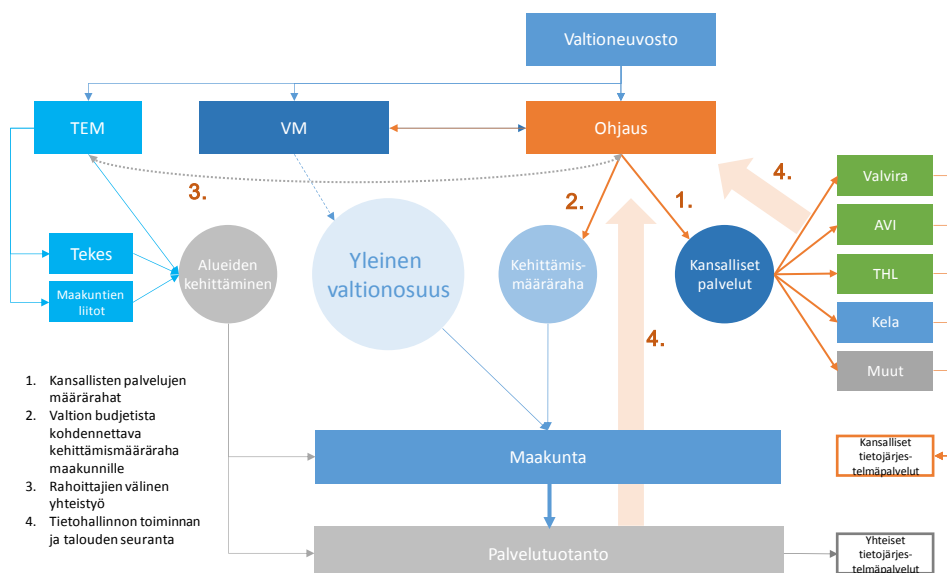
Ehdotetussa mallissa maakuntien tehtävien järjestäminen (ml. tietohallinto ja ICT:n) rahoitetaan maakunnan toimesta yleisen valtionosuuden muodostamasta tulosta. Suunnitellun rahoitusjärjestelmän mukaisesti maakunta päättää määrärahan kohdentamisesta eri kehittämis- ja ylläpitokohteisiin, jolloin valtion ohjaus tapahtuu vain välillisesti rahoituksen suuruusluokan sekä rahoituksen muodostamisessa käytettyjen laskentaperusteiden kautta. Tällöin yleisen rahoituksen osalta seuranta ja ohjauskeinoksi riittäisi strategisista tavoitteista, kustannusraameista sekä kehittämisen painopisteistä sopiminen ja seuranta.

Kansallisen tason tehokkaan resurssiohjauksen mahdollistamiseksi, maakuntien tietohallinnon ja ICT:n ohjaus sisältäisi elementin, jossa valtion tarkoitusta varten muodostetulta momentilta kohdennettaisiin harkinnanvaraisina erillisavustuksina rahoitusta tavoitteita tukeviin kehittämiskohteisiin. Valtion järjestämisvastuulla olevien ja maakuntien käyttöön tarkoitettujen palvelujen rahoitus varattaisiin valtion budjettiin talousarviovalmistelun mukaisella menettelyllä. Tällä tavoin muun muassa asiakasmaksuilla rahoitettaviin palveluihin verrattuna saadaan hallinnolliset kustannukset minimoitua. Kyseisten määrärahojen käyttöön liittyvän valmisteluvastuun tulisi olla maakuntien tietohallinnon ohjauksesta vastaavalla yksiköllä.

Erillinen kehittämisrahoitus lisäisi ohjausvälineisiin myös elementin, jonka avulla tavoitteita tukevien kehittämiskohteiden käynnistäminen ja liikkeellelähtö mahdollistettaisiin joustavasti, ilman täydellistä riippuvuutta valtion tai maakuntien tarvetta seuraaviin talousarviovalmisteluun (ilman tätä pitää kaikki kehittämiskohteet olla tiedossa etukäteen, jotta niiden tarvitsema rahoitus osataan valmistella valtion ja maakuntien talousarviossa).

Tavoitteiden, toiminnan tai resurssien ohjaamista ei tulisi erottaa toisistaan maakuntien tietohallinnon ohjauksessa. Tällä hetkellä eri tahoilta tuleva ja erilaisiin periaatteisiin perustuva paikallishallintoon kohdentuva rahoitus merkitsee resurssien käytön integrointityön siirtymistä paikallistasolle, joka luo ohjauksen kannalta tehottomuutta ja lisää kehityskohteiden segmen-

toitumista. Tämän välttämiseksi maakuntien tietohallinnon kehittämisrahoituksen ohjaus tulisi siirtää tulevan kansallisen ohjausyksikön vastuulle niin kansallisten palvelujen kuin maakuntiin kohdennettavan rahoituksen osalta.



Kuva 24. Maakuntien tietohallinnon tulovirrat ja ohjausyksikön rooli

Ehdotuksen mukaisesti maakuntien tietohallinnon rahoituksen ohjaukseen liittyvät tehtävät muodostuisivat neljästä päätehtävästä:

- 1) Valtion budjetista rahoitettavien kansallisten palveluiden rahoituksen valmistelu
- 2) Valtion budjetista varatun erillisen kehittämismäärärahan kohdentaminen maakuntien kehittämiskohteisiin (erillisavustukset)
- 3) Rahoittajien välinen yhteistyö ja viestintä rahoitettavien kohteiden osalta
- 4) Maakuntien tietohallinnon toiminnan ja talouden seuranta ja analysointi

Järjestämisalakiluonnoksen mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävä ja oma palvelujen tuottaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädäntö tulee mahdollistamaan kansaisille mahdollisuuden valita palvelutuottaja julkisen ja yksityisen palvelutuottajan välillä lainsäädännössä tarkemmin määriteltävillä periaatteilla. Jotta kansalainen voi valita eri palvelutuottajien välillä, tulee palvelutuottajat asettaa yhdenvertaiseen asemaan valinnanvapauden piiriin kuuluvien palvelujen osalta.

Euroopan unionin valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määrittävät unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107-109. Valtiontuet ovat artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähikohtaisesti kiellettyjä. Valtiontukisääntöjen soveltaminen edellyttää, että kaikki artiklan 107 kohdan 1 mukaiset tukitoimenpiteen tunnusmerkit täyttyvät:

- 1) Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin
- 2) Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa
- 3) Etu on valikoiva, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin
- 4) Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Pohdittaessa tietojärjestelmien tai tietotekniikkainvestointien rahoitusta tulee valtiontukisäännökset ottaa huomioon. On luultavaa, että valtiontukisääntöjä koskevat tunnusmerkit ovat

voimassa, mikäli 1) vain julkinen palvelutuottaja saa rahoitusta, 2) tuki suosii julkista palveluntuottajaa, 3) tuki kohdistuu vain julkisiin palvelutuottajiin ja 4) toimenpiteellä on vaikutusta palvelutuottajiin, jotka tuottavat palveluja myös muussa jäsenvaltiossa kuin Suomessa. Näillä perusteilla rahoituksen kohteena tulisi olla vain ICT-palvelut tai järjestelmät, jotka ovat yhtäläisesti saatavilla sekä julkisille että yksityisille palvelutuottajille. Nämä asiat on syytä tarkastella jatkoselvityksissä sekä käynnistyneessä ICT-palvelukeskusselvityksessä.

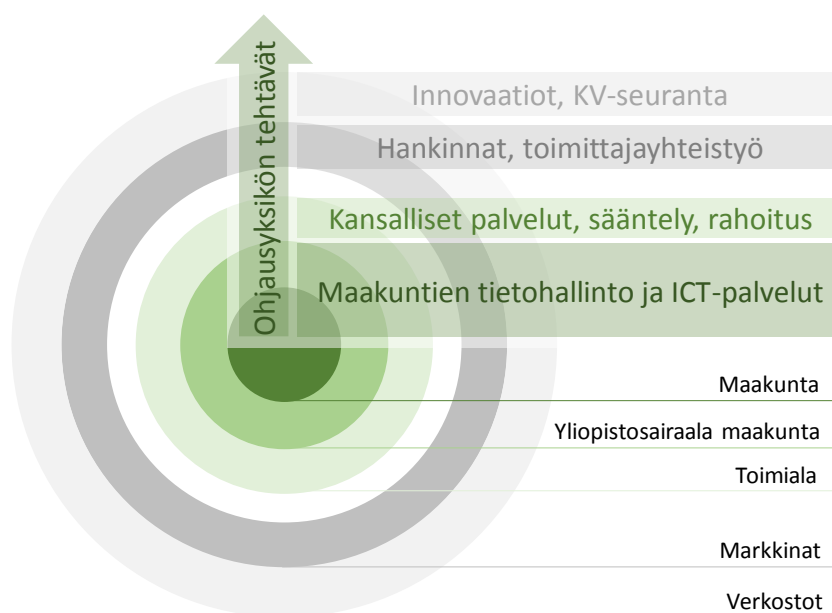
4.2.2 Henkilöresurssit ja osaaminen

Maakuntien tietohallinnon järjestäminen ja ohjaus ehdotetun mallin mukaiseksi edellyttää olemassa olevan osaamisen allokointia tarkoituksenmukaisiin kohteisiin sekä osaamisen kehittämistä. Osaamisen ollessa eräs keskeisistä tekijöistä maakunta- ja sote-uudistuksessa tietohallinnolle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa, tulisi osaamisresurssien ohjausta pyrkiä toteuttamaan kansallisella tasolla.

Henkilöresurssien ja osaamisen ohjaus maakuntien tietohallinnon ohjausmallissa ehdotetaan muodostettavaksi tietohallinnon tehtäviä vastaavaksi rakenteeksi, jossa maakunnan tietohallinnon osaamisen tulee tukea maakunnan toiminnan tarvitsemien ICT-palvelujen järjestämistä ja niihin liittyvien tietohallintotehtävien toteuttamista. Ylipistosairaalan omaavan maakunnan osaamisen tulee lisäksi pitää sisällään yhteisten palvelujen kehittämiseen ja järjestämiseen sekä korotetun tason tietoturvaluuteen ja varautumiseen liittyvää osaamista. Tehtäväkohtaisten vastuiden eroaminen toisistaan mahdollistaisi resurssien hankinnan organisaatioihin, joissa sitä tarvitaan.

Kansallisen ohjauksen tulisi keskittyä osaamisen ohjaamiseen yhteisten palveluiden sekä erityisosaamista vaativien tehtävien toteuttamiseen. Maakunnan sisällä resurssiohjaus tulisi jättää maakunnan tehtäväksi, jotta paikalliset tarpeet tulisi paremmin huomioitua ja paikalliset voimavarat hyödynnettyä.

Toimialan tasolla (toimialan ohjaus sekä toimialan virastoihin sisältyvä työ) tarvittavan osaamistarve painottuu kansallisella tasolla järjestettävien palveluiden kehittämiseen, maakuntien tehtävien tarvitseman tietohallinnon edellytysten varmistamiseen (mm. tiedonhallintaa ja tietohallintoa koskeva sääntely, toiminnan rahoitus) sekä korkean tason tietoturvaluuteen ja varautumista vaativien palvelujen järjestämiseen.



Kuva 25. Maakuntien tietohallinnon resurssiohjaus: osaaminen

Palveluiden kehittämiseen ja tuotantoon liittyvät resurssit hankintaan jatkossakin pitkälti markkinoilta. Tämän vuoksi yhtenä kansallisen ohjauksen kohteena tulisi olla markkinoiden tarjonnan ja resurssien ohjaaminen maakuntia tukevaan suuntaan. Markkinoiden toimivuuden osalta maakuntien tietohallinnon kansallisen ohjauksen tulisi osaltaan varmistaa eri tasoilla (maakunta, maakuntien yhteinen sekä kansallinen) hankintojen ja toimittajayhteistyön osaamisen kehittyminen vastaavalla tavalla. Tällöin osaamistarve painottuu tavoitteiden asettamiseen sekä niitä tukevien hankintojen suunnitteluun tavalla joka estää ei-toivottujen markkinailmiöiden syntymisen (mm. monopolisoituminen, toimittajalukot).

Hankintojen osalta osaamista sekä tarvittavaa resursointia on mahdollista keskittää kilpailutuksen näkökulmasta yhteishankintaorganisaatioille, mutta erityisesti hankintojen strateginen ohjaus (mitä ja miksi) sekä hankintatoimen suunnittelutehtävät vaatisivat hankintayksiköiden osaamisen kehittämistä. Toimittajayhteistyön ja paremman markkinatarjonnan tuntemisen avulla hankintayksiköiden on mahdollista arvioida paremmin myös oma osaamistarve ICT-palveluiden järjestämisessä.

Myös mahdollisen tulevan ICT-palvelukeskuksen tai palvelukeskuksien toimiminen resurssipoolin maakunnille tulee jatkossa selvittää. Palvelutuotannon lisäksi palvelukeskuksiin olisi mahdollista koota asiantuntijaosaamista erityisesti tehtävistä joiden tarve ei jatkuva tai joissa vaadittavan osaamisen ylläpito onnistuisi paremmin palvelukeskusmuotoisen organisoinnin, kun tehtävien järjestämistä vastaavan viranomaisen toimesta. Tämän kaltaisia tehtäviä olisivat mm. kehitystyöhön liittyvä osaamisen sekä tietyt varautumista varten olevat resurssivarmistukset.

Palveluiden kehittämiseen liittyvän innovaatiotoiminnan ja kansainvälisen kehityksen seurannan tarvitsemaa osaaminen olisi myös järkevää keskittää nykyistä enemmän. Julkisen hallinnon ei välttämättä ole järkevää pyrkiä muodostamaan omaa osaamiskeskittymään aiheiden ympärille, vaan pikemminkin pyrkiä verkostoitumaan paremmin yhteisöihin, joissa tilannetietoutta kehittämistä voidaan pitää yllä tehokkaammin. Tai mikäli sopivia verkostoja ei ole olemassa edistää niiden syntymistä aktiivisella osallistumisella ja resursoinnilla (esim. SYT-KE -hankkeen ”yhteentoimivuuskeskuksen” kaltaisen yhteistyömallin mukaisesti).

Tietohallinnon tehtävien ja ICT -palvelujen järjestämisen tarvitseman osaamisen ohjauksen osalta kansallisen ohjausyksikön luonnollinen rooli olisi varmistaa edellytykset kansallisten palveluiden tarvitsemien henkilöresurssien ja osaamisen järjestämiselle palvelusta vastaavalle taholle, osaamisen siirtymiselle kansallisten palveluiden toteutuksen osalta sekä sellaisen erityisosaamisen yhteiselle järjestämiselle, jota ei ole kustannustehokasta tai järkevää hajauttaa maakuntiin tai maakuntien välisen yhteistyön hoidettavaksi (mm. korkean tason tietoturvallisuus ja varautuminen). Tässä roolissa kansallinen ohjaus vastaisi edellä mainittujen kohteiden resurssisuunnittelusta ja mikäli kansallinen ohjaus vastaa kohteesta, myös resurssien hankinnasta.

Toinen osaamisen ohjauksessa tunnistettu tarve liittyy tulevien maakuntien palvelujen kehittämiseen liittyvän osaamisen allokonttiin maakuntien yhteiseen sekä myös maakunnan sisäiseen kehittämiseen. Tässä tarkoituksessa kansallisen ohjauksen rooliksi ehdotetaan, maakuntien palvelukehitystä tukevan osaamisen ylläpidon lisäksi, vastuuta asiantuntijaverkoston ylläpidosta kokemusten ja hyvien käytäntöjen siirtämiseksi organisaatioiden välillä. Verkosto olisi luonnollista koota muun muassa ohjausprosessin asiantuntijatueksi.

Resurssi-ohjaukseen liittyvä tarve on myös ohjausyksikön tuloksellisen toiminnan tarvitseman osaamisen varmistaminen, joko resurssisiirroilla valtionhallinnosta tai uusien rekrytointien avulla sekä osaamisen jatkuvan kehittäminen.

Selvityksessä ehdotetun mallin mukaisesti järjestetty kansallinen ohjaus tarvitsee osaamista muun muassa:

- kansallisten ja maakuntien tavoitteiden, tehtävien ja toiminnan osalta
- tiedonhallinnan ja tiedonhallintaa tukevien ratkaisujen osalta
- taloussuunnittelu- ja talousarviovalmistelun osalta (resurssien varmistamisessa vaadittava valmistelu)
- lainvalmistelun ja lain soveltamisen osalta (maakunnan tehtäviä koskeva sektorilainsäädäntö, tiedonhallintaa ja tietohallintoa koskeva yleislainsäädäntö, toiminnan ja talouden suunnittelua koskeva lainsäädäntö sekä hankintalainsäädäntö)
- tietohallinnon ohjausmallien ja hyvien käytäntöjen osalta (tietohallinnon ohjaus, kehittämistyö, palvelujen ohjaus, laadun ja riskien hallinta yms.)
- tietoturvallisuuden ja varautumisen osalta
- ohjauksen tarvitseman tietopohjan osalta

Kansallisen ohjauksen tarvitseman osaamisen sisäiset painotukset riippuvat pitkälti tietohallinnon ohjausyksikön roolista muun kansallisen ohjauksen osana. Mikäli ohjausyksikkö saa tai ottaa kokonaisvastuun maakuntien tietohallinnon ohjauksesta, ehdotetun yksikön tulee omata laajemmin talousarviovalmisteluun sekä lainsäädäntöön liittyvää osaamista (ohjauskeinot). Jos ohjausyksikön rooli jää koordinoivaksi, riittää osaamisen painottuminen asiantunteemukseen tietohallinnon toimintamalleista ja ratkaisuvaihtoehtoista sekä niiden vaikutuksesta ohjauskokonaisuuteen.

5. OHJAUSKOHTEET

5.1. MAAKUNTIEN TEHTÄVÄT

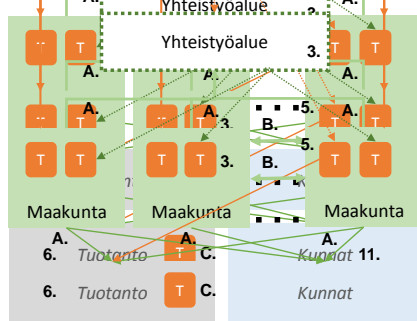
Maakunta- ja aluehallintouudistuksessa suunniteltu rakenne

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksessa (18.3.2016) sosiaali- ja terveydenhuollon lakisäätteisten tehtävien järjestämisvastuu on osoitettu maakuntalain luonnoksessa tarkoitetuille maakunnille. Tämä lisäksi on suunnitteilla, että maakuntien järjestämien sosiaali- ja terveyspalvelujen alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten on viisi yhteistyöaluetta, joista jokaisessa on yliopistollinen sairaala. Yhteistyöalueelle on tarkoitus laatia alueen maakuntien yhteistyösopimus, jonka laatimisen edellyttämät hallintotehtävät hoidetaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävien Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakuntien toimesta.

Maakuntien välisen yhteistoiminnan lisäksi järjestämislakiluonnoksessa säädetään Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakuntien vastuusta järjestää ensihoito yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Järjestämislaki mahdollistaisi myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvien palveluiden ja tehtävien keskitämisestä yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä palvelujen käyttäjien oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella.

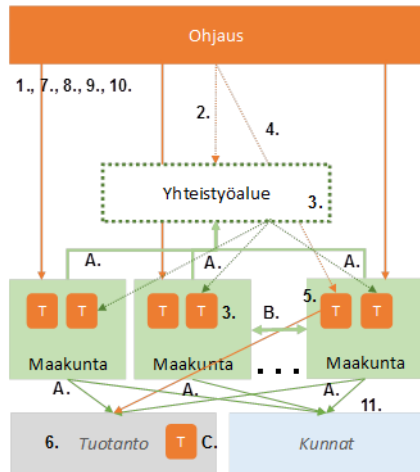
Järjestämislain rinnalla valmisteltava maakuntalaki kiinnittää maakunnan päätöksenteon maakuntavaltuustoon, maakuntien välisen yhteistyön erillisellä sopimuksella sovittavaksi sekä määrittää maakuntien yhteiset palvelukeskukset, joiden palveluja maakuntien on lakiluonnoksen mukaan käytettävä.

Maakuntien tietohallinnon ohjauksen näkökulmasta valmisteilla oleva lainsäädäntö luo mallin, joka voidaan yksinkertaistettuna kuvata seuraavasti:



6. Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukeskusten kehittäminen (12 §)
 7. Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä (16 §)
 8. Maakunnan laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttaminen (16 §)
 9. Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen (28 §)
 10. Maakunnan omavalvonta (xx §)
 11. Maakunnan yhteistyö alueen kuntien kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa (44 §)
- Maakunnan päätöksenteko ja yhteistoiminta (maakuntalaki)**
- A. Maakunnan päätöksenteko
 - B. Maakuntien välinen yhteistoiminta
 - C. Maakuntien yhteiset palvelukeskukset

Järjestämislain ja maakuntalain luonnoksien (3/2016) kuvaama tilanne



Kansallisen ohjauksen kohteet (järjestämislaki):

1. Maakunta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuullisena (9 §)
2. Maakuntien välinen yhteistoiminta – yhteistyöalue (10 §)
3. Maakunnan rooli maakuntien välisessä yhteistoiminnassa (10 ja 13 §)
4. Keskitetyt palvelut (11 §)
5. Maakunta keskitetyn palvelun järjestäjänä (11 §)
6. Maakunnallinen palvelutuotanto (12 §)
7. Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä (16 §)
8. Maakunnan laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttaminen (16 §)
9. Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen (28 §)
10. Maakunnan omavalvonta (xx §)
11. Maakunnan yhteistyö alueen kuntien kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa (44 §)

Maakunnan päätöksenteko ja yhteistoiminta (maakuntalaki)

- A. Maakunnan päätöksenteko
- B. Maakuntien välinen yhteistoiminta
- C. Maakuntien yhteiset palvelukeskukset

Kuva 26. Maakuntien tietohallinnon ohjaus lakiluonnosten kuvaamassa muodossa

Hahmotelma tuo esiin tietyiltä osin lakiluonnoksissa esitetyn mallin ongelmallisuudesta tietohallinnon kansallisen ohjauksen näkökulmasta siihen sisältyvien yhteistoiminta- ja tuottajarakenteiden vuoksi. Ohjausmalliselvitykselle asetetut tavoitteet: selkeät vastuut, nykyisen ohjausmallin yksinkertaistaminen ja vahva valtion ohjaus, eivät välttämättä toteudu tavoitteiden mukaisesti nyt lakiehdotuksessa luonnostellussa mallissa. Palveluiden järjestäminen maakuntien välisenä yhteistyönä (yhteistyöalueet) muodostaa rakenteeseen ylimääräisen päätöksentekoprosessin (yhteistyöalueen työnjaosta päättää jokainen maakunta omalta osaltaan), yhteistyöalueella ei järjestämislakiluonnoksen mukaan ole toimivaltaa maakuntiin (yhteistyöalue ei ole oikeushenkilö ja sen tehtävä on vain maakuntien järjestämien sosiaali- ja terveyspalvelujen alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä), eikä yhteistyön perustuminen maakuntien välisiin sopimuksiin mahdollista välttämättä tavoiteltua valtion vahvaa ohjausta (valtio ei ole yksi sopimusosapuolista).

Edellä esitetyn lisäksi lakiluonnoksissa esitetyt yhteistyöalueen tehtävät ovat ongelmallisia ohjauksen kannalta muun muassa tietohallintolain (634/2011) tarkoittaman kokonaisarkkitehtuurin sekä yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten suunnittelun ja kuvaamisen osalta. Tai ainakin tietohallintolain tarkoittaman ohjauksen näkökulmasta. Kun tietohallintolaki velvoittaa valtiovarainministeriön, ministeriöt omalla toimialallaan sekä julkisen hallinnon viranomaiset oman toimintansa osalta toteuttamaan ja noudattamaan laissa määriteltyjä kuvauksia, ei liene mahdollista sopimuksenvaraisella maakuntien välisellä yhteistyöllä muodostaa maakuntia velvoittavaa arkkitehtuuria.

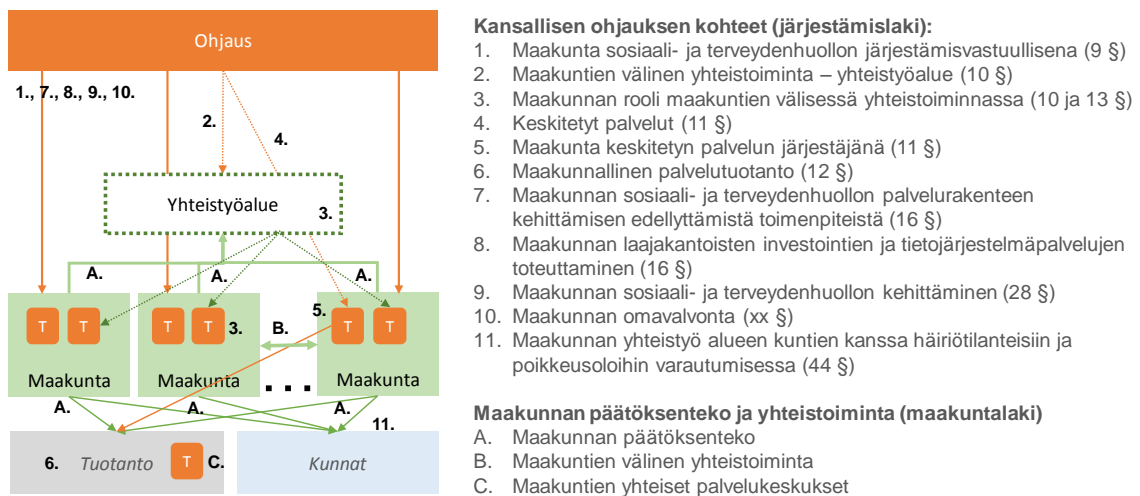
Toisen ongelmallisen rakenteen maakuntien tietohallinnon ohjauksen osalta aiheuttaa suunniteltu maakuntien yhteinen ICT-palvelukeskus. Palvelukeskus on suunniteltu olevan osakeyhtiömuotoinen, jonka vuoksi sen ohjauksesta vastaisivat osakkeenomistajat (yhtiökokous) ja hallinnon sekä toiminnan järjestämisen osalta yhtiön hallitus (Osakeyhtiölaki 624/2006). Eli osakeyhtiömuotoisen organisaation ohjauksen vahvuus ja tehokkuus perustuu sen omistajien ja hallituksen omat toimivaltansa puitteissa tekemiin päätöksiin. Tämä rajoittaa suoraan muiden rakenteiden mahdollisuutta kyseisen toimittajan ohjaukseen.

Myös palvelukeskuksen palveluihin suunniteltu käyttöpakko muodostaa maakuntien tietohallinnon kansalliselle ohjaukselle oman haasteensa ainakin velvoitteen vaatiman sääntelyn sekä resurssiohjauksen näkökulmasta. Palveluiden käyttöpakossa sääntelyn kohteena olisivat maa-kuntien omistaman osakeyhtiön tuottamat palvelut sekä julkisoikeudellisen yhteisön maakunnan velvoite käyttää omistamansa (eli ohjaamansa) yhtiön palveluja. Resurssiohjauksen kannalta palvelukeskuksen palveluiden käyttöpakko on ongelmallinen silloin kun markkinat tuottavat vastaavia palveluja. Tilanne, jossa monopoliasemassa oleva palvelukeskus määrittää palvelulleen hinnan, ei välttämättä tue voimassa olevan hankintalain tavoitetta tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (Laki julkisista hankinnoista 348/2007 1.1 §).

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallia tukeva rakenne

Maakuntien tietohallinnon ohjauksen yksinkertaistamisen näkökulmasta uudessa aluehallinnon rakenteessa tulisi välttää mahdollisimman pitkälle vastuiden siirtämistä tehtävien järjestämisestä vastaavien viranomaisten ulkopuolelle tai muodostaa niitä erilaisiin maakuntien keskinäisiin yhteistyörakenteisiin. Jokainen ylimääräinen rakenne tuo yleensä mukanaan ylimääräisen päätöksentekoprosessin ja hallinnoinnin, eikä näin ollen edistä kansallisen ohjauksen ulottumista ohjauksen tavoittelemaan kohteeseen.

Järjestämislain ja maakuntalain luonnoksien (3/2016) kuvaama tilanne



Kuva 27. Maakuntien tietohallinnon ohjaus ohjausmallin tavoitteita tukevassa muodossa

Maakuntien tietohallinnon ohjauksen näkökulmasta, lakiluonnoksissa suunniteltua rakennetta yksinkertaisempi malli olisi sellainen, jossa kaikille maakunnille (selvityksessä lähdetty oletuksesta 18 maakunnasta) säädettäisiin yhdenmukaiset tehtävät niiden palveluiden osalta, joiden tuottaminen ja tuotannon ohjaus on tehokkainta hoitaa maakuntatasolla ja joiden järjestämiseen jokaisen maakunnan resurssit riittävät. Puolestaan ne palvelut, jotka vaativat resursien ja osaamisen osalta enemmän kuin mitä jokainen maakunta pystyy toteuttamaan, siirretäisiin yliopistosairaalan omaan maakunnan vastuulle myös järjestämisvastuun osalta. Tämänkaltaisen järjestely on uudistuksessa suunniteltu toteutettavaksi muun muassa ensihoidon osalta.

Tällöin tiedonhallintaa ja ICT:tä koskevien palveluiden osalta maakuntien välinen työnjako voisi olla seuraava:

- Kaikkien maakuntien järjestämät palvelut:
 - maakunnan tarvitsemien ICT-palvelujen järjestäminen
 - hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen liittyvät tehtävät
 - arkistotoimen tiedonhallintaan liittyvät tehtävät
 - maakunnan lakisääteisten tehtävien hoidossa syntyvät henkilörekisterit
 - sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen ja saatavuuden turvaaminen
 - maakunnan tietohallinnon johtaminen
 - hankintatoimi tietohallinnon osalta
- Yliopistosairaalan omaavan maakunnan, edellä mainitun lisäksi, järjestämät palvelut:
 - yhteisten palveluiden kehittäminen
 - yhteishankinnat tietohallinnon osalta
 - korotetun tason tietoturvaluusta sekä varautumista vaativat palvelut

Kaikille maakunnille yhteisten palvelujen osalta ohjauksen näkökulmasta yksinkertaisin malli olisi sellainen, jossa valtio vastaa palveluiden järjestämisestä. Tällöin maakuntien ei tarvitse muodostaa erillisiä yhteistyörakenteita kyseisten palveluiden järjestämiseen, eikä palveluiden resursointi aiheuttaisi ylimääräistä päätöksentekoa ja hallinnointia. Myös vastuu palvelun käytettävyydestä ja laadusta olisi yksiselitteinen. Palvelutoiminnan tehokkuuden näkökulmasta erityisesti ne palvelut, joilla on heijastusvaikutuksia alueelta toiselle tai julkisen hallinnon ja yksityissektorin välillä (mm. tiedonsiirtotarve) ja jotka siten vaikuttavat koko maan alueella, tulisi järjestää keskusvallan toimesta.

Valtion maakunnille tuottamia palveluja nykyisten asiakastietolaissa (159/2007) tarkoitettujen palveluiden lisäksi voisivat olla:

- asiakastietojen hallinta (omat tiedot, asiakastiedot, asiakkuustiedot sekä suunnitelmatiedot)
- pelastustoimen yhteiset palvelut
- maakuntatason maankäytön suunnittelua tukevat palvelut
- korkean tason tietoturvaluusta sekä varautumista vaativat palvelut

Maakuntien tietohallinnon ja tietohallinnon ohjausmallin jatkovalmistelussa edellä mainittuja rooleja palveluiden järjestämisessä tulisi tarkentaa. Uudistuksen vaatiman muutoksen sekä uuden organisaation toiminnan suunnittelu ja toteuttaminen edellyttävät jonkinasteisen tavoitteen olemassa oloa. Ohjausmallia ei ole mahdollista viimeistellä ilman, että tiedetään ohjauskohteet.

5.2. TIEDONHALLINTA

Tiedonhallinnan osalta maakuntien tietohallinnon ohjausta voidaan tarkastella useammasta näkökulmasta: 1) tietohallinnon roolit eri hallinnon tasoilla tarvittavan seuranta-, arviointi- ja ohjaustiedon tuottajana, 2) tiedon hallinnan vastuiden ja roolien kautta tapahtuva ohjaus (tietovarannot, rekisterinpitovastuut) sekä 3) tiedonhallintaan liittyvä normatiivinen ohjaus. Muitakin näkökulmia on olemassa, mutta seuraavassa keskitytään yleisellä tasolla näihin kolmeen edellä mainittuun.

Maakuntien johtaminen, tehtävien hoitaminen sekä maakuntien vastuulla olevien palveluiden tuottaminen edellyttävät ajantasaista tietoa palvelutarpeesta, palvelutuotannosta, resursseista ja taloudesta. Eri lähteistä syntyvän tiedon tulee olla yhdenmukaista, jotta tietoja voidaan myös vertailla ja yhdistää. Tiedon tulee muodostaa myös ajallisesti katkeamattoman

ketjun, jotta kehitystä voidaan seurata ja sen perusteella tehdä luottavia ennusteita ja suunnitelmia.

Tiedonhallinnassa voidaan määrittää eri tasoja sen mukaan, kuka tai mikä taho hallinnoi syntyneitä tietoja. Ensimmäisenä tasona on pääsääntöisesti palvelutuottajataso, jonka asiakasrapapinnassa uusi tieto syntyy, jota kerätään ja jalostetaan palveluiden suunnittelua ja tuotantoa varten. tietoa. Palvelutuottajatasolla määritetään ja luodaan myös resursseihin liittyvät tiedot

Tiedonhallinnan toisena tasona voidaan pitää maakuntatasoa, jossa käsitellään maakunnan asukkaiden palvelutarvetta ja ohjataan maakunnan toimintaa maakunnan tehtävien hoitamisen ja järjestämisen. Maakuntien toimintaa halutaan myös seurata ja verrata kansallisesti.

Kolmantena tasona on valtakunnallinen, valtion virastojen ja laitosten tuottama ja hallinnoima tieto. Tätä tietoa valtion organisaatiot käyttävät tuottaessaan palveluja asiakkailleen sekä suunnitellessaan ja ohjatessaan toimintaansa.

Kansalliset yhteiskäyttöiset tietovarannot muodostavat tiedonhallinnan neljännen tason. Nämä tietovarannot ovat kaikkien asiakkaiden ja organisaatioiden käytettävissä perustuen näiden tahojen oikeuteen saada tietoa käyttöönsä.

Mikäli tiedot sisältävät yksilöiviä tietoa henkilöistä, niin tietojoukkojen hallinnoija toimii näiden tietojen rekisterinpitäjänä. Rekisterinpidosta on säädetty erikseen henkilötietolaissa (525/1999). Keskeisenä valtakunnallisena rekisterinä toimii Väestötietojärjestelmä, jota pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi (Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009 5§, väestötietojärjestelmälaki tai VTJL).

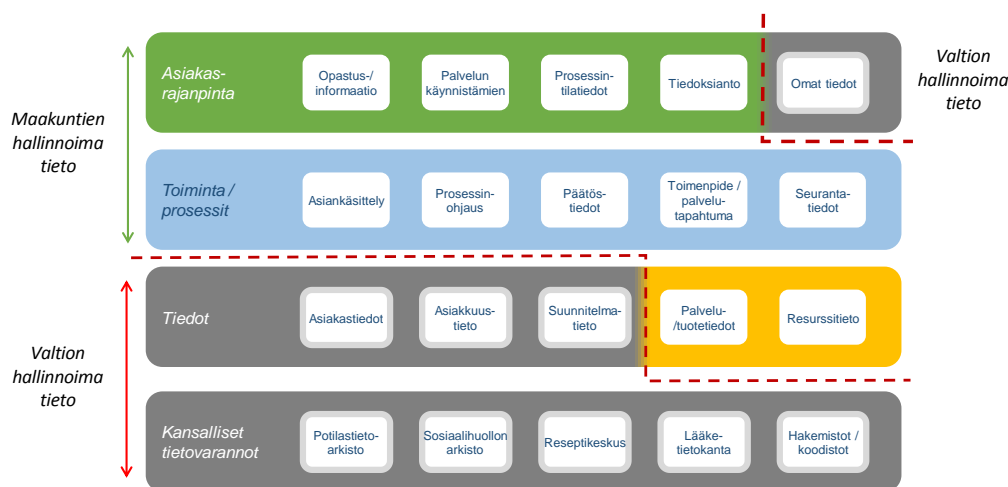
Väestötietojärjestelmän sisältämien tietojen luovutuksesta säännellään väestötietojärjestelmästä annetun lain 4 luvussa. Lain 28 §:n mukaan väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa vain, jos tässä laissa säädetty edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa eikä henkilön oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen muuta johdu. Luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan, eikä tietoja ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa, hänen etujaan tai oikeuksiaan taikka vaarantavan valtion turvallisuutta. Lain 29 §:ssä säädetään viranomaisten oikeudesta saada väestötietojärjestelmän tietoja muun muassa tuomioistuin- ja hallintomenettelyyn sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetty tiedot ja tiedot, jotka ovat laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot.

Valmisteilla olevissa asiakastietolaissa sekä sote-tiedon toissijaista käyttöä koskevassa laissa pyritään määrittelemään sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen luovutus- ja käyttöoikeussääntöjä lähtien eri rekisterien suhteista. Tässä tarkoituksessa olisikin pohdittava, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen luovutukseen laadittaisiin yleinen lainsäädäntö vastaavalla tavalla kuin väestötietojärjestelmän tietojen osalta. Periaatteena tietojen luovuttamiselle laajemminkin tulisi olla, että maakunnan ja valtion hallinnoimien henkilötietojen luovutus voi tapahtua vain, jos tietojen luovutuksen laissa säädetty edellytykset täyttyvät eikä henkilön oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen muuta johdu. Lisäksi edellä kuvattuun pääsääntöön tulisi säädellä poikkeukset vastaavalla tavalla kuin Väestötietojärjestelmän osalta on tehty (esim. tietojen luovuttaminen vi-ranomais-toimintaan, tietojen luovuttaminen historialliseen ja tieteelliseen tutkimukseen sekä tilastojen laatimiseen, VTJL 661/2209 29 ja 30 §).

Mikäli lainsäädäntöä saataisiin yksinkertaistettua edellä kuvatulla menettelyllä, voitaisiin myös tietojärjestelmien yhteentoimivuutta parantaa tietojen välityksen osalta, koska nykyinen sekava sääntely, ollen osin keskenään ristiriitaista, on joissakin tapauksissa tarkoittanut tietojen välityksen estämistä ”varmuuden vuoksi”. Kun samalla huomioitaisiin, että tietojen luovu-

tus tapahtuu pääsääntöisesti sähköisesti, niin digitalisaation etenemiseltä poistettaisiin samalla esteitä. Koska tietovarannot ja rekisterit ovat ainoastaan tiedon käyttöä varten tulisi niistä vastaaville viranomaisille säätää velvoite luovuttaa tieto, mikäli lain luovuttamiselle määrittämät edellytykset täyttyvät.

Lainsäädännön yhdenmukaistamisen lisäksi tiedonhallinnan osalta tulisi keskeisten tietovarantojen muodostamaa kokonaisuutta tarkastella maan laajuisesti. Mikä olisi tiedon käyttäjien kannalta paras tapa järjestää tietojen luovutus sekä huolehtia tietojen säilyttämisestä lain edellyttämällä tavalla ja mitä tietoa tulisi kansallisesti ylläpitää. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tavoitteeksi asetettuja asiakkaan vapaan liikkuvuuden sekä yksityisen palvelujen tuottajien näkökulmasta yksi tietojen luovuttava kansallinen rekisteri voisi olla parempi vaihtoehto, kuin 18 maakunnallista tai 5 maakuntien yksin tai yhteistoimintana ylläpitämää rekisteriä tai ainakin tarkastelun arvioinen tapa miettiä tulevaa kehitystä.



Kuva 28. Tiedonhallinnan kohteet ja kansallisesti hallittava tieto

Myös sektorikohtaisen tiedonhallinnan osalta olisikin syytä arvioida väestötietojärjestelmän kaltaisen mallin luomista, jossa tiedon luonti ja käyttö tiedon muodostajan osalta tapahtuisi paikallisesti, mutta muut tiedon saantitarpeet hoidettaisiin keskitetyn rekisterin kautta. Tällä tavalla yhteiskunnan kannalta kriittisen tiedon säilyttämiseen liittyvien vaatimusten (mm. huoltovarmuus) toteuttamisessa tarvittavat resurssit voidaan kohdentaa tehokkaammin sekä siirtää maakunnilta vastuuta ja velvoitteita (jotka aiheuttavat vastaavan työn jokaiselle rekisterinpitäjälle) tietojen luovuttamisesta muille toimijoille keskusviranomaisille. Käytännössä kyse olisi siitä, että valtio ottaa vastuun luovuttavan rekisterin ylläpidosta ja huolehtii sen vaatimien velvoitteiden toteutumisesta.

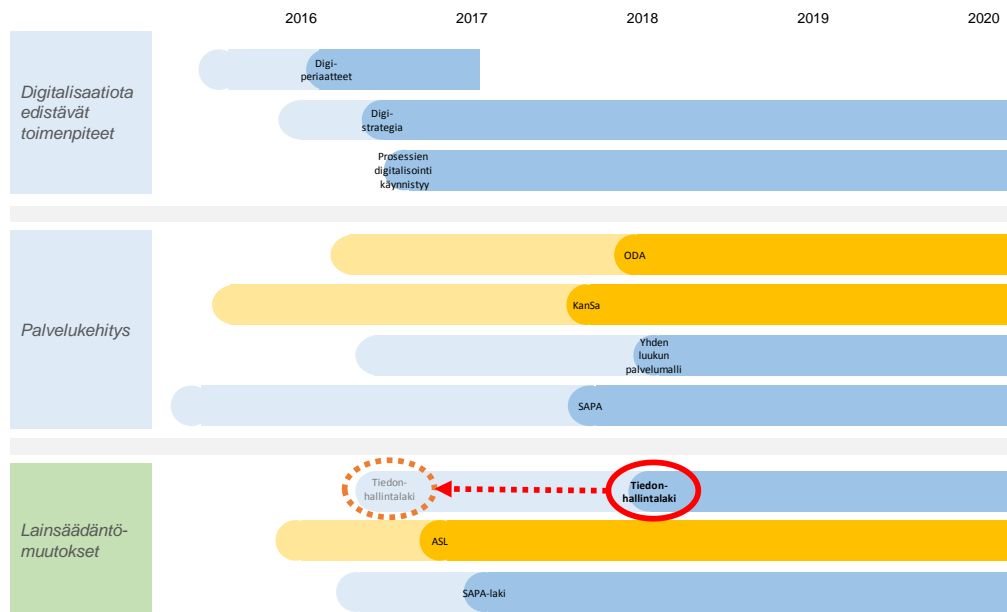
Tiedonhallinnan parantamiseksi tulisi siihen liittyvät vastuut määrittää tarkemmin myös organisaatioiden kokonaisarkkitehtuurissa, jolloin arkkitehtuurien yhteensovittamisen yhteydessä myös kansallinen tiedonhallinta tulisi määriteltä ja kuvattua.

Lainsäädäntö

Hallittavien tietojen ja niihin liittyvien menettelyjen lisäksi yksi tiedonhallinnan ohjaukseen liittyvä keskeinen elementti on hallintaa ohjaavan normatiivisen sääntelyn kehittyminen. Nykyinen keskeinen tiedonhallintaa koskeva yleinen lainsäädäntö on peräisin 1990 -luvulta (julkisuuslaki, henkilötietolaki, arkistolaki), jonka jälkeen niitä on muutettu lähinnä vain pykäläkohtaisesti. Sektorikohtaisessa lainsäädännössä puolestaan tiedonhallintaa koskevaa sääntelyä on lisääntynyt jatkuvasti. Koska yleislainsäädännön yhtenä tehtävänä on ohjata erityislainsäädä-

däntöä ja varmistaa oikeusjärjestyksen yhdenmukaisuus, ei viime vuosituhanneelta peräisin oleva sääntely välttämättä kaikilta osin täyty tässä tarkoituksessa tällä hetkellä tiedonhallinnalle asetettuja vaatimuksia.

Kun tarkastellaan hallituskaudelle suunniteltua kehitystä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä digitalisaation tavoitteiden ja suunnitellun tiedonhallintaa koskevan sääntelyn kehittymisen osalta, voidaan havaita tiettyjä haasteita tiedon hallintaa ohjaavan sääntelyn kannalta. Asian konkretisoimiseksi on alla olevaan kuvaan koottu valtioneuvoston ja ministeriöiden sivuilta⁶ hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvien hankkeiden ja tiettyjä kehitteillä olevia kansallisia tai kansallisesta rahoitettuja palveluiden kehityshankkeita.



Kuva 29. Tiedonhallinnan suunniteltu kehittäminen

Esimerkistä on mahdollista havaita, että tiedonhallinnan yleislain uudistamisen on tarkoitus tulla voimaan vasta kun kaikki muu on oikeastaan jo tehty, mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen ja tietojen toissijaista käyttöä koskeva lainsäädäntö. Tällä aikataululla toteutettuna yleislain ohjaava vaikutus jää kovin heikoksi ainakin tämän hallituskauden aikana tehtävään kehittämisen osalta. Toisaalta esimerkki kuvavastaa osaltaan myös julkisen hallinnon johtamiseen liittyvää haastetta: kehitys tapahtuu sektoreittain ja toimialoittain, eikä kukaan ohjaa kehitystä kokonaisuutena.

Edellä mainitun perusteella seuraavina jatkotoimenpiteinä tulisi olla keskeisten kehityskohdeiden sekä tiedonhallintaa ohjaavan lainsäädännön kehittämisen tarkastelu yhtenä kokonaisuutena sekä eri toimenpiteiden ajallinen koordinoitu keskenään. Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä on hyvä muistaa, että uusien maakuntien toteutuksen vaatima muuta sekä maakunnan uudet toimintamallit tarvitsevat toimialakohtaisen ohjauksen lisäksi tuekseen yleistä ohjausta. Yleislainsäädännön osalta ohjausvastuu kuuluu oikeusministeriön tontille ja julkisen hallinnon tietohallinnon osalta valtiovarainministeriölle.

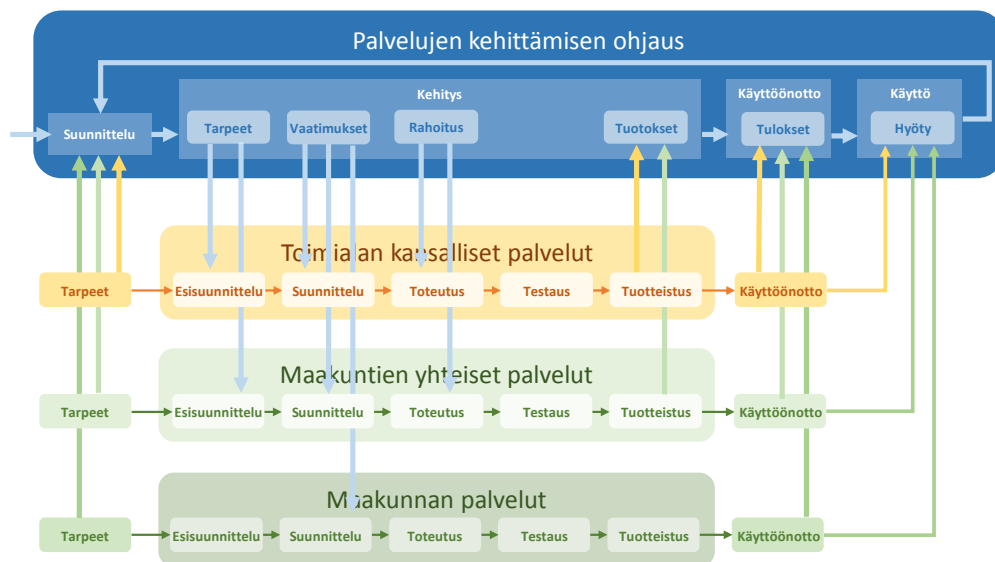
⁶ Informaatio on koottu ministeriöiden verkkosivuilta sivut maaliskuun alussa 2016. Tämän vuoksi on syytä huomioda, että todennäköisesti esitetty tieto ei ole ajantasaista kaikilta osin.

5.3. PALVELUJEN KEHITTÄMINEN

Maakuntien tietohallinnon kansallisen ohjausmallin keskeinen elementti on yhteisten palvelujen ja maakuntien palvelujen kehittämisen ohjaaminen toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kansallisen ohjauksen näkökulmasta painottuvat palvelut, jotka on tarkoitettu kaikkien käyttöön tai ovat muuten toiminnan kannalta keskeisiä. Näiden osalta tulevan ohjausmallin tulisi keskittyä olennaiseen ja ohjaamaan kohteita jotka ovat sen ohjausvallassa sekä kohteita joiden ohjaus yhdestä yksiköstä on tarkoituksenmukaista. Kansallisen ohjauksen tulisi keskittyä toimialan yhteisiin palveluihin liittyvän kehityksen ohjaukseen ja painottaa maakunnissa tapahtuvan kehityksen ohjauksessa yhteentoimivuuden ohjausta suhteessa kansallisiin tavoitteisiin.

Keskeisenä oletuksena tässä esitetylle yhteisten palvelujen kehittämisen ohjaukselle on, että uusien ne ovat syntyneet tietohallinnon ohjausprosessin mukaisen menettelyn kautta (ks. kappale: ohjausprosessit), jolloin kehityskohde on lähtökohtaisesti tunnistettu tarpeelliseksi tietyn tavoitteen saavuttamiseksi.

Tietohallinnon ja ICT-palvelujen kehittämisen ohjaus ehdotetaan muodostettavaksi kansallisessa ohjausmallissa ohjaustasoiltaan erilaiseksi riippuen siitä, onko kyse 1) toimialan kansallisten palvelujen kehittämisestä, 2) maakuntien yhteisten palvelujen kehittämisestä tai 3) maakuntakohtaisten palvelujen kehittämisestä.



Kuva 30. Yhteisten palvelujen kehittämisen ohjaus

Ohjausmallin mukaisesti jäsennettynä maakuntien kansallisen tietohallinnon ohjauksen tehtäväksi palveluiden kehittämisen ohjauksen osalta muodostuisi:

- 1) Toimialan kansalliset palvelut
 - Esisuunnittelun ohjaus kansallisten tavoitteiden ja tarpeiden avulla
 - Suunnittelun ohjaus vaatimusten avulla (mm. palvelun käytettävyys, palvelutaso, yhteentoimivuus)
 - Toteutuksen ohjaus rahoituksella (toteutetaanko vai ei, missä laajuudessa toteutus tehdään jne.)
- 2) Maakuntien yhteisten palvelujen ohjaus
 - Esisuunnittelun ohjaus kansallisten tavoitteiden avulla
 - Suunnittelun ja toteutuksen ohjaus vaatimusten avulla (mm. yhteentoimivuus)

- Toteutuksen ohjaus rahoituksella (toteutetaanko vai ei, missä laajuudessa toteutus tehdään)

3) Maakunnan palvelujen ohjaus

- Suunnittelun ja toteutuksen ohjaus vaatimusten avulla (mm. yhteentoimivuus)

Ohjausmalliin ei esitetä sijoitettavaksi kansallisen ohjauksen taholta maakuntien yhteisten tai maakuntakohtaisten palvelukehityksen investoinnit kieltävää elementtiä, koska todennäköisempi tehokkaampi ohjausvaikutus pienemmillä negatiivisilla ulkoisvaikutuksilla on mahdollista saada aikaiseksi resurssiohjauksen (kehitysrahoitus) avulla. Negatiivisilla ulkoisvaikutuksilla tässä yhteydessä tarkoitetaan muun muassa investoinnin suunnitteluun käytettyä työtä sekä kansallisella tasolla puutteellisen tiedon pohjalta tehtyjen päätösten heijastusvaikutuksia (kansallisella tasolla ei todennäköisesti ole riittävää tietoa paikallisesta tarpeesta, jolloin riskinä kansallisen päätösvallan ulottamiselle paikallistason toimintaprosesseihin on päätösten negatiiviset vaikutukset kansalaisten palveluihin). Tässä yhteydessä on syytä korostaa ohjauskeinojen valintaa suhteessa tavoitteeseen: mikäli tavoitteen on toiminnan kehitys, tulisi ohjauksen keinoina olla kehityksen tukeminen.

Kehittämistyön ohjauksen, kuten oikeastaan koko tässä selvityksessä esitetyn ohjausmallin, toimivuus edellyttää nykyistä paremman arviointitiedon tuottamista kehitystyöstä, sen tuotoksista sekä niiden hyödyntämisestä (käyttöönotto) sekä näillä aikaan saaduista hyödyistä. Nämä elementit tulisikin rakentaa kehitystyön eri tasojen ohjaus- ja hallintamalleihin (salkku, ohjelmat sekä projektit) ja määrittää velvoitteet kehitystyöstä vastaavien viranomaisten tuottaa edellä ohjauksessa tarvittavaa tietoa.

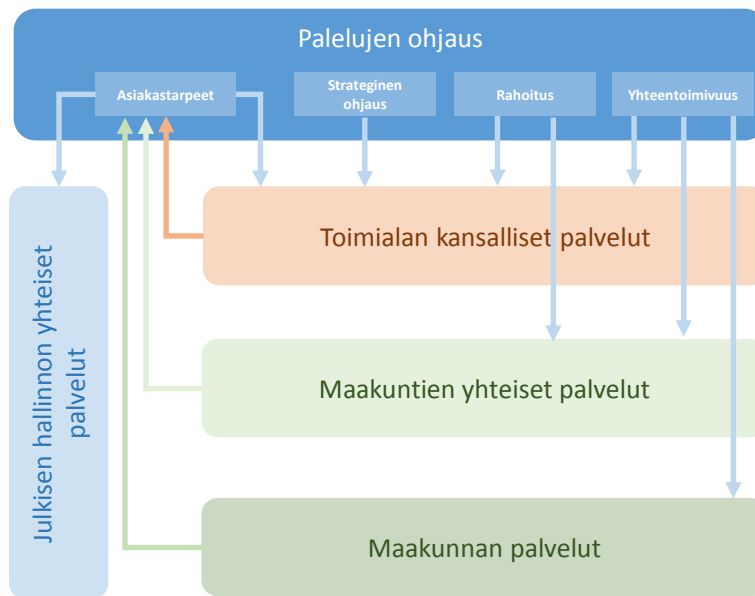
Esitetty palvelujen kehittämisen ohjausmalli edellyttää lisäksi riittävän yhdenmukaisen kehitysohjauksen vaiheistusmallin käyttöä ohjattavissa projekteissa, kansallisen kehityssalkun hallintamenetelmän olemassa oloa sekä näiden välisten päätöspisteiden linkittämistä toisiinsa.

5.4. YHTEISET PALVELUT

Lähtökohtaisesti ICT-palvelujen tuotanto tulee järjestää niin, että palvelun järjestämisestä ja sen tuottamisesta vastaavat tahot muodostavat palvelujen ohjausmallit yhteisiä tavoitteita parhaiten tukevalla tavalla. Koska samanaikaisesti tämän selvityksen tekoheikillä on vasta käynnistymässä erillisen selvitys maakuntien yhteisen ICT-palvelukeskuksen, tässä yhteydessä pyritään vain ylätasolla hahmottelemaan kansallisen ohjauksen ja ohjausyksikön roolia maakuntien ICT-palvelujen ohjauksessa.

Keskeisenä oletuksena yhteisten palvelujen ohjaukselle on, että uusien palvelujen osalta ne ovat syntyneet tietohallinnon ohjausprosessin mukaisen menettelyn kautta (ks. kappale: ohjausprosessit), jolloin palvelut on lähtökohtaisesti suunniteltu vastaamaan asiakkaidensa tarpeita. Tämän vuoksi yhteisten palvelujen ohjaukseen esitetty malli ei sisällä erikseen mainintaa palveluiden käyttöön liittyvästä normatiivisesta ohjauksesta (ohjauskeinoja käytetään tarpeen mukaan sopivissa kohteissa).

Kansallisen ohjausyksikön rooli yhteisten palveluiden ohjauksessa tulisi jäsentää eri tasoille sen mukaan missä laajuudessa ja kenelle palvelut tuotetaan. Tällöin segmentteinä voidaan erottaa: 1) toimialan kansalliset palvelut, 2) maakuntien yhteiset palvelut, 3) maakunnan palvelut sekä 4) julkisen hallinnon yhteiset palvelut. Jälkimmäinen on sijoitettu listan viimeiseksi sen takia, että se ei kuulu maakunnan kansallisen tietohallinnon vastuukenttään toisin kuin muut listalla olevat.



Kuva 31. Yhteisten palvelujen ohjaus

Ohjausmallin mukaisesti jäsennettynä maakuntien kansallisen tietohallinnon ohjauksen tehtäväksi palveluiden ohjauksen osalta muodostuisi:

- 1) Toimialan kansalliset palvelut (sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä alueiden käytön ja kehittämisen yhteiset palvelut)
 - Palvelujen strateginen ohjaus ja tavoitteet (strateginen ohjausyksikkö)
 - Palvelujen taktinen ohjaus keskeisten kehityspäätösten osalta (operatiivinen ohjausyksikkö)
 - Palvelujen rahoitus
 - Palvelujen yhteentoimivuuden ohjaus (julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen linjausten mukaisuus)
 - Maakuntien tarpeiden ja vaatimusten ohjaus toimialan kansallisten palveluiden kehittämiseen ja tarjontaan
- 2) Maakuntien yhteiset palvelut
 - Maakunnan yhteisten palveluiden rahoitus (palvelukohteiset rahoitusosuudet)
 - Palvelujen yhteentoimivuuden ohjaus (yhteentoimivuus suhteessa kansallisiin palveluihin)
- 3) Maakunnan palvelut
 - Palvelujen yhteentoimivuuden ohjaus (yhteentoimivuus suhteessa kansallisiin palveluihin sekä keskeisten maakuntien käyttämien palvelujen osalta)
- 4) Julkisen hallinnon yhteiset palvelut
 - Toimialan sekä maakuntien tarpeiden ja vaatimusten ohjaus kansallisten palveluiden kehittämiseen ja tarjontaan

Yhteentoimivuuden ohjaukseen ehdotettavasta ohjausmallista enemmän seuraavassa kappaleessa.

5.5. YHTEENTOIMIVUUS

Digitalisaatio ja tietojärjestelmien välinen yhteentoimivuus on nostettu yhdeksi maakunta- ja sote-uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu muun muassa kehittää määrätietoisella johtamismallilla käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien yhtenäistäminen.⁷ Syksyllä 2015 hallituksen tekemien jatkolinjausten taustamuistion mukaan yhtenäinen ICT-alusta ja täydellinen tietointegraatio ovat välttämättömiä edellytyksiä tavoitellun täydellisen horisontaalisen ja vertikaalisen palveluintegraation kannalta.⁸ Alueuudistukselle perustettujen verkkosivujen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimivuus edellyttää ICT-ratkaisuja, joilla asiakkaiden tietoja voidaan käyttää organisaatio- ja aluerajoista riippumattomasti ja, että sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaa ja ICT-ratkaisuja suunnitellaan ja ohjataan kokonaisuutena.⁹ Myös selvityksen aikana käydyissä haastatteluissa yhteentoimivuuden ohjauksen saaminen kuntoon katsottiin yhdeksi keskeiseksi kehityskohteeksi.

Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle asetettujen tavoitteiden lisäksi tietohallinnon ohjausjärjestelmässä tulee huomioida voimassa olevan sääntelyn eri viranomaisille luomat velvoitteet. Syyskuussa 2011 voimaan tulleen tietohallintolain (634/2011) tarkoituksena on ollut tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta (TietohL 1 §). Lain esitöiden mukaan tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen pyritään ottamalla käyttöön yhtenäiset julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvaamisjärjestelmät, yhteentoimivuuden edellyttämät kuvaukset ja määritykset sekä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteiset palvelut sekä yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeelliset muut toimenpiteet.¹⁰ Pääasiassa ohjausinformaation muodostamisen lisäksi, tietohallintolaki luo mekanismin valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksilla säännellä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä koskevien standardien velvoittavuudesta. Vastaavien tavoitteiden ohjaamiseksi myös asiakastietolakiin (159/2007) on sisällytetty säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmille tietosuoja- ja tietoturvan sekä yhteentoimivuuden ja toiminnallisuuden keskeisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joilla tavoitteen toteutuminen varmistetaan.¹¹

Tietohallintolaki (634/2011) määrittelee yhteentoimivuuden määritysten ja kuvausten toteutuksesta vastaaviksi tahoiksi julkisen hallinnon tasolla valtiovarainministeriön (4 §), toimialojen osalta ministeriöt (8 §) ja oman toimintansa osalta kukin julkisen hallinnon viranomainen (7 §). Viranomaisten velvoitteesta muuttaa tietojärjestelmänsä vastaamaan edellä mainittujen tahojen tuottamia yhteentoimivuuden määrityksiä ja kustannuksia vastaavaksi on säädetty tietohallintolain 9 §:ssä. Tietohallintolain tarjoamaa mekanismeja yhteentoimivuuden edistämiseksi ei kuitenkaan ole hyödynnetty.¹²

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tietojen ja tietojen käsittelyn yhdenmukaistamisesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevista vaatimuksista on säännelty muun muassa laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007), laissa sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007), laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasasiakirjoista (254/2015) sekä terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Lainsäädännön lisäksi yhteentoimivuutta

7 Ratkaisujen Suomi, pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma 29.5.2015, s. 26 ja 29.

8 STM, taustamuistio 9.11.2015, s. 8

9 <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/digitalisaatio> (23.3.2016)

10 HE 246/2010 vp, s. 14

11 HE 219/2013 vp, s. 1

12 ks. mm. Valtiovarainministeriö: Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta -selvitys hallintovaliokunnalle saavutetuista tuloksista (16.12.2014, VM2438/00.00.05/2014)

edistäviä määräytyksiä ja vaatimuksia on kuvattu osana sosiaali- ja terveysministeriön ylläpitämää arkkitehtuuria, kansallisten palveluiden osana sekä erillisissä projekteissa. Esimerkiksi Kajakki-projektissa on jatkettu ja täydennetty THL:n aiemmin tekemiä kokonaisarkkitehtuurikuvauksia. Periaatteet ja yhteiset linjaukset –dokumentissa kuvataan sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan yhteisiä periaatteita ja linjauksia. Terveystiedonhuollon dokumentissa kuvataan Kanta-palveluiden potilastietojen käsittelyn ratkaisujen nykytila ja lyhyen aikavälin eli vaiheistusasetuksessa määritelty tavoitetila (ta-voitetila vuoteen 2019 asti). Sosiaalihuollon dokumentissa kuvataan asiakastietojen arkistoinnin ja muun sosiaalihuollon tiedonhallinnan toiminnallisuuden pitkän aikavälin tavoitetilaa. Kajakki-projektissa keskitytään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan integraation kannalta keskeisten yhteisten ratkaisujen tunnistamiseen.

Selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan tietohallintolain esittämä mekanismi yhteentoimivuuden toteuttamiseksi on pääperiaatteiltaan myös uudessa maakuntien tietohallinnan ohjausmallissa edelleen suositeltava tapa yhteentoimivuutta edistävien määräysten luomiseksi, kunhan vain lain toimeenpanoa terävöitetään, eikä maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä luotavaa sääntelyä rakenneta tietohallintolain kanssa päällekkäiseksi tai sen kanssa ristiriitaiseksi. Selvitystyön aikana toteutetut haastattelut tukivat myös tämän kaltaista lähestymistapaa, tietohallintolain muuttamisen sijasta. Tietojärjestelmien yhteentoimivuutta sääntelevän yleislainsäädännön ja sektorilainsäädännön kehittymistä samaan suuntaan tulisi edelleen edistää (maakunnan tietohallinnon kannalta on haasteellista, mikäli kutakin sen tehtävää tukevien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden vaatimuksista säädetään eri tavalla ja tasoilla). Eri projekteissa kuvatut periaatteet ja suunnitelmat ovat lähtökohta tarpeiden tunnistamiselle sekä niitä tukevien kehittämiskohteiden muodostamiselle, mutta pelkkä suunnitelmien dokumentointi ei ohjauksen näkökulmasta ole kovinkaan vahva mekanismi, jolla varmistettaisiin suunniteltujen tavoitteiden toteutuminen.

Edellä mainitulla tarkoitetaan muun muassa sitä, että tietohallintolain esittämän ohjausmallin vaikutusten toteuttamiseksi haasteita aiheuttavat muun muassa:

- maakuntien väliselle yhteistyölle suunniteltu vastuu alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä on ongelmallinen tietohallintolain tarkoittamien vastuiden kanssa (viranomaisten välinen sopimuksenvarainen yhteistyö ei muodosta oikeussubjektia, joka voisi vastata tietohallintolain tarkoittamasta yhteentoimivuuden kuvausten ja määräysten suunnittelusta, kuvaamisesta ja ylläpidosta)
- nykyiset toimintamalli ja työtavat eivät kaikilta osin tuota riittävän yksityiskohtaisia ja yksiselitteisiä yhteentoimivuuden määräytyksiä ja kuvauksia (kokonaisarkkitehtuurin suunnittelusta ja kuvaamisesta sekä niiden ylläpidosta vastaavat viranomaiset¹³ eivät ole tuottaneet tietohallintolain mukaisia yksiselitteisiä määritelmiä joita tietojärjestelmien muuttamisessa viranomaisten tulisi ottaa huomioon)
- tietohallintolaissa tarkoitetun tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteutus ei ole edistynyt (esimerkiksi valtiovarainministeriön ylläpitämästä avoindata.fi -palvelusta löytyy 21.3.2016 päiväyksellä 269 kappaletta yhteentoimivuuden kuvaukseksi luokiteltua aineistokokonaisuutta, mutta ei lainkaan tietoa siitä, missä kuvauksia on tarkoitus käyttää, onko kuvauksia käytettävä, miten kuvausten käyttö vaikuttaa niiden hyödyntäjän toimintaan tai mistä niiden hyödyntämiseen liittyvää lisätietoa olisi saatavilla)
- julkisten hallinnon tuottamien kokonaisarkkitehtuurikuvausten ja yhteentoimivuuden määräysten ja kuvausten epämääräinen asema vaikeuttaa niiden hyödyntämistä (esi-

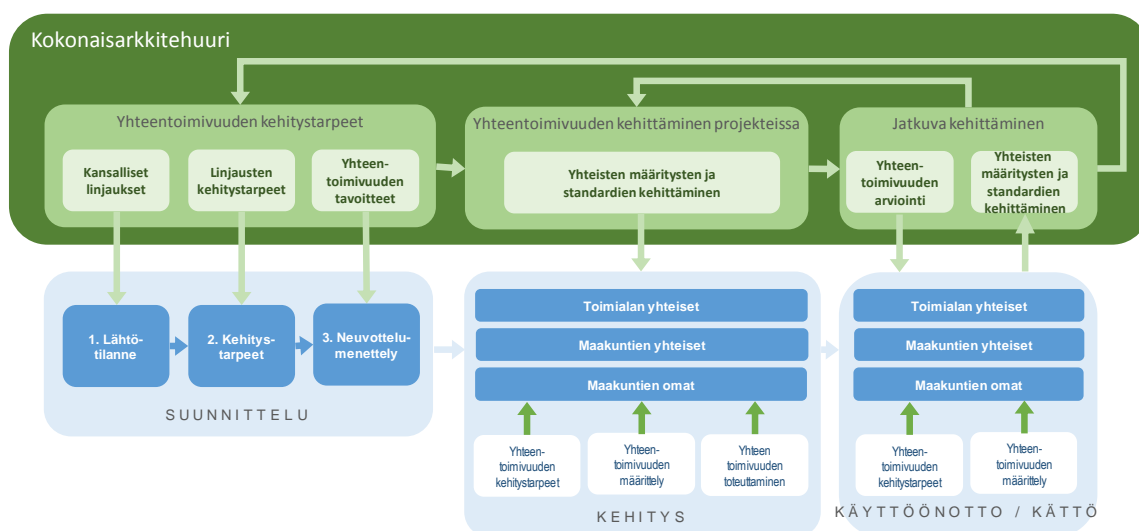
13 Tietohallintolaki on tullut voimaan syyskuun alusta 2011. Voimaan tulon jälkeen valtiovarainministeriöllä ja muilla ministeriöillä on ollut velvoite tuottaa tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistäviä kuvauksia ja määräytyksiä ja tarpeen mukaan vahvistaa niiden toimeenpanoa valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksin.

merkiksi edellä mainitussa avoinata.fi -palvelussa saatavilla olevien kokonaisarkkitehtuurikuvauksien käytöstä ei ole säädetty lailla, asetuksella tai edes valtion hallintoa koskevana määräyksenä, jonka vuoksi kuvausten hyödyntämiselle ei ole olemassa velvoitetta – huomioitavaa on myös se, että tapauksissa joissa kuvaukset ovat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön niitä ei perustuslain 107 §:n mukaan saa edes noudattaa hallinnossa)

- Edellä esitetyn vuoksi maakuntien tietohallinnon ohjausmalliin ehdotetaan otettavaksi omaksi toiminnallisuudeksi yhteentoimivuuden ohjaus, joka kytkeytyy osaksi edellä esitettyjä suunnittelu- ja toimeenpanoprosesseja sekä kokonaisarkkitehtuurin käyttöä mainituissa prosesseissa. Ohjauksen vaikuttavuuden parantamiseksi ohjausmallin yhtenä tehtävänä olisikin osaltaan varmistaa yhteentoimivuutta edistävien määritysten syntyminen toimialan yhteisestä kehitystyöstä, jotta tuotettavat kuvaukset voisivat toimia perustana standardeihin perustuvalla informaatio-ohjaukselle sekä tarvittavan informaation tuottaminen mahdollista yhteentoimivuuden määritysten ja kuvausten sääntelyä varten.

Jotta yhteentoimivuus kehittyisi palvelutoiminnan tarpeiden mukaan, tulisi sen ohjaus linkittyä edellä esitetyn ohjausprosessin kolmeen päävaiheeseen siten, että suunnitteluprosessissa tunnistetaan tarpeet kansalliselle yhteentoimivuuden kehittämiseksi. Yhteisten ratkaisujen kehitysvaiheessa yhteentoimivuus määritellään tarkemmin ja toteutetaan määritysten mukaisina yhteisiin palveluihin. Palveluiden käytön aikana yhteentoimivuutta kehitetään joustavasti ratkaisujen hyödyntämisessä havaittujen tarpeiden pohjalta. Yhteentoimivuuden ohjauksessa ei olisi kyse ylimääräisestä tehtävästä, vaan näkökulma, joka muiden kehittämistarpeiden tunnistamisessa ja niitä toteuttavissa ratkaisuiden kehittämisessä tulisi huomioida.

Koska maakuntien tietohallinnon ohjausmallilla ei ole tarkoituksenmukaista hallita kaikkia yhteentoimivuutta edistäviä tarpeita sekä yhteentoimivuutta määritteleviä toteutuskohteita, tulisi erityisesti yhteentoimivuuden jatkuvaan kehittämiseen liittyvä toimintamalli määrittää yhteisesti koko julkisen hallinnon tasolla ja vastuuttaa työ julkisen hallinnon tietohallinnon yleisestä ohjauksesta vastaavan valtiovarainministeriön toteutettavaksi. Tällöin eri puolilla toteutetusta kehittämisestä muodostuisi konkreettisia määrityksiä ja vaatimuksia hyödynnettäväksi muiden toimialojen ratkaisujen suunnittelussa, kehittämissä ja hankinnoissa.



Kuva 32. Yhteentoimivuuden kehittäminen tietohallinnon ohjausmallissa

Yhteentoimivuuden ohjauksen mukaan ottaminen ehdotettuun ohjausmallin tarkoittaisi ohjausprosessin vaiheittain sitä, että:

Yhteisessä suunnitteluprosessissa:

- maakunnat tuottavat osana kokonaisarkkitehtuurin sisältämää informaatiota kuvan tietojärjestelmien välisten liittymien nykytilasta ja keskeisistä kehittämistarpeista
- ministeriöt tuottavat osana kokonaisarkkitehtuurin sisältämää informaatiota kuvan toimialansa tietojärjestelmien välisten liittymien nykytilasta ja yhteentoimivuutta koskevista linjauksista sekä keskeisistä kehittämistarpeista
- maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi maakuntien ja ministeriöiden informaation perusteella yhteentoimivuuden lähtötilanteen ja keskeiset kehittämistarpeet yhteentoimivuuden kehittämiseksi
- maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi tulevat yhteentoimivuuden kehittämistarpeet valtion ja maakuntien sekä maakuntien välisissä neuvotteluissa suunniteltujen toimenpiteiden osalta

Yhteisissä kehittämisprosesseissa:

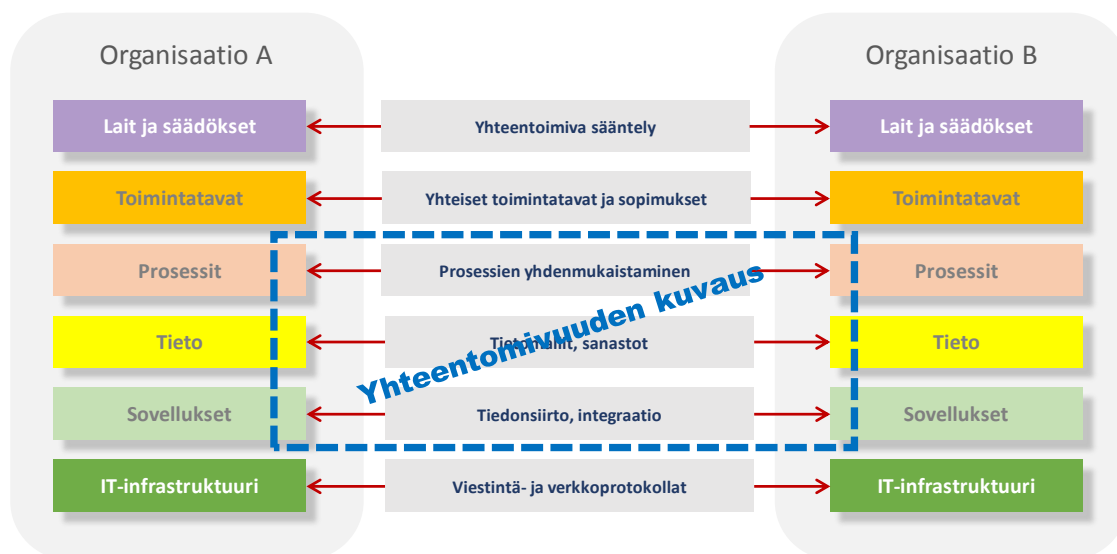
- kehittämisestä vastaava taho huolehtii yhteentoimivuuden kehitystarpeiden tarkentamisesta kehitystyön aikana sekä yhteentoimivuutta toteuttavien määritysten suunnittelusta ja kuvaamisesta
- maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi kehittämistyöstä esiin nousseiden yhteentoimivuuden tarpeista ne, jotka olisi syytä toteuttaa kansallisina määrityksinä sekä suunnittelee kehittämistyöstä syntyvän kuvauksen ”standardointitavan” ja ohjaa tätä toteutuksen
- kehittämistyöstä vastaava taho huolehtii yhteentoimivuuden toteuttamisesta yhteisten määritysten mukaisena

Käyttöönotto- ja käyttöprosesseissa:

- Yhteisten palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavat tahot, ministeriöt ja maakunnat seuraavat jatkuvasti palvelutoimintaansa ja tunnistavat tietojärjestelmiensä yhteentoimivuutta edistäviä toimenpiteitä
- Yhteisten palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavat tahot, ministeriöt ja maakunnat välittävät yhteentoimivuuden kehittämistarpeet maakuntien tietohallinnon ohjaukselle
- Maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi esiin nousseiden yhteentoimivuuden tarpeista ne, jotka on syytä toteuttaa kansallisina määrityksinä ja suunnittelee kehittämistyöstä syntyvän kuvauksen ”standardointitavan” ja ohjaa tarvittavan kansallisen määrityksen toteutuksen

Muut edellytyksen ohjausmallin toimivuudelle:

Yhteentoimivuuden kuvauksen standardointi. Yhteentoimivuuden ohjauksen mukaan ottaminen maakuntien tietohallinnon ohjausprosesseihin ei vielä sinällään riitä ratkaisemaan eri tasoilla tehtävästä kehittämistyöstä syntyvien tuotosten laatutasoon liittyvää ongelmaa; projektit kuvaavat yhteentoimivuuden toteuttamisen toisistaan hyvin poikkeavilla tavoilla, jolloin tuotosten suora hyödyntäminen ei aina ole mahdollista. Tämän vuoksi maakuntien tietohallinnon ohjauksen tueksi valtiovarainministeriön tulisi tehdä yhteinen määräys, mitä tietohallintolain tarkoittama yhteentoimivuuden määräys ja kuvaus sisältää. Tässä yhteydessä suositellaan määrityksen pohjana käytettäväksi esim. eHealth Network - Refined eHealth European Interoperability Framework -viitekehystä.



Kuva 33. Yhteentoimivuuden kuvaus ja eHealth European Interoperability Framework

Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden keskiössä ovat tietojärjestelmien välillä siirrettävien tietojen ja tiedonsiirtoformaattien määrittely tasolle, jonka perusteella sovelluksia voidaan kehittää yhteentoimiviksi. Tämän vuoksi kuvauksen tulisi sisältää erityisesti ”standardoidun” tietomäärittelyn (sisältö, rakenne, tietojen väliset suhteet sekä tiedon merkityksen), riittävät teknologialinjaukset tiedonsiirron toteuttamiseksi sovelluksissa sekä määrittelyn liittymän toiminta (toiminnallisuudet ja/tai palvelut, joita tiedonsiirto tukee).

5.6. YHTEISHANKINNAT

Suunniteltujen maakuntien yksi keskeisistä palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen tarvittavien resurssien järjestämistavoista tulee olemaan hankinnat markkinoilta tai hankintalain tarkoittamilta sidosyksiköiltä. Uudistuksessa on asetettu tavoitteeksi uuden yhteishankintayksikön muodostaminen tulevien maakuntien hankintojen tueksi sekä ICT-palvelukeskuksen maakuntien sidosyksiköksi. Yhteishankintayksikön lisäksi maakuntien käytettävissä maakunnat voivat tehdä yhteistyötä yhteishankintojen, hankintarenkaiden sekä sidosyksiköiden toteuttamina hankintoina (Laki julkisista hankinnoista 348/2007 2.2 §, hankintalaki).

Toimintaa tukevaan ICT-palvelujen toteuttamiseen liittyy lähes aina resurssien hankkimista organisaation ulkopuolelta. Tällöin ohjauksen näkökulmasta muodostuu keskeiseksi se, mihin tavoitteisiin hankintoja tehdään ja miten erityisesti maakuntien yhteinen hankintatoimi saadaan muodostettua sellaiseksi, että se tukee mahdollisimman hyvin toimintaa sekä julkisten varojen tehokasta käyttöä.

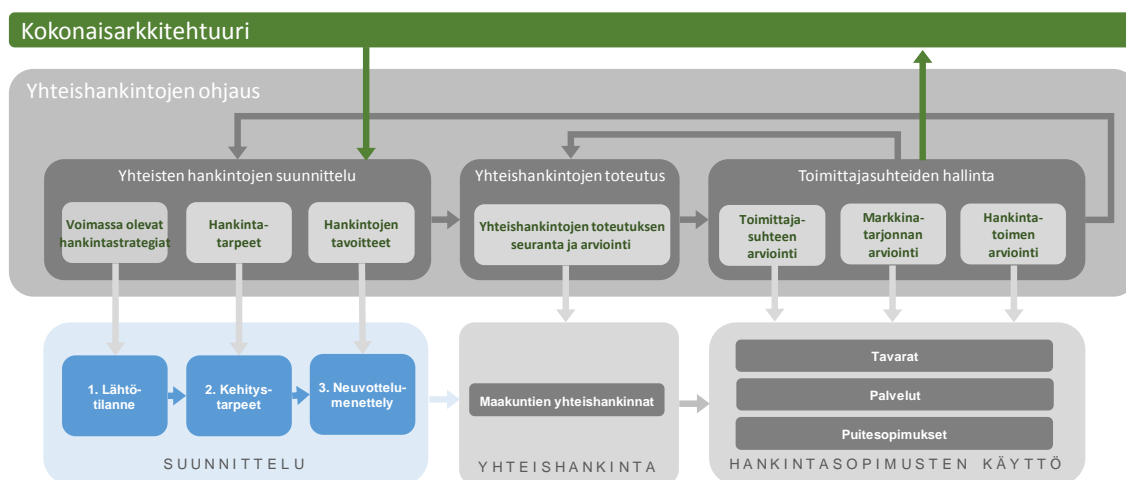
Merkittävyytensä vuoksi hankintatoimen strateginen ohjaus ehdotetaan otettavaksi mukaan maakuntien kansalliseen tietohallinnon ohjaukseen ja kytkettäväksi osaksi edellä esitettyä ohjausprosessia. Kuten edellä muidenkin ohjauskohteiden ja -menetelmien osalta, myös hankintatoimen ohjauksen kokonaisvastuu tulisi olla maakuntien palvelutoimintaa ohjaavalla kokonaisuudella, jonka yhtenä osana olisivat tietohallinnon tehtäviin kuuluvut hankinnat.

Maakuntien tietohallinnon ohjaukseen ehdotetaan sisältyväksi ensimmäisessä vaiheessa maakuntien yhteisten hankintojen strateginen ohjaus ja hankintojen toteuttamiseen kohdennettavien resurssien ohjaaminen. Hankintojen strategisella ohjauksella tässä yhteydessä tarkoitetaan toiminnasta syntyvien hankintatarpeiden hallintaa, yhteisen hankintatoiminnan suunnittelua ja kehittämistä sekä ostajien ja toimittajien välisen suhteen kehittämistä. Hankintojen strategiseen ohjaukseen voidaan sisällyttää myös markkinatarjonnan hallinta vähintäänkin siinä

mittakaavassa, että sen avulla hankintakohteita ja niihin liittyviä vaatimuksia voidaan arvioida suhteessa olemassa olevaan tarjontaan. Strategiseen hankintatoimeen sisältyy lisäksi päätökset siitä, mitkä hankinnat toteutetaan keskitetysti ja mitkä hajautetusti.

Yhteisten hankintojen strateginen ohjaus kuuluisi ehdotetussa mallissa maakuntien hankintojen osalta maakunnille ja valtion rahoittamien hankintojen osalta maakuntien tietohallinnon ohjaukselle. Tällöin uudistuksessa suunnitteilla olevan yhteishankintayksikön tehtävänä olisi hankintaprosessin tosiasiallinen suorittaminen, eli operatiivinen kilpailutus- ja ostotoiminta. Tietohallinnon ohjausmallin yhtenä tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa hankintayksikön riittävä osaaminen sekä osaamisen kehittyminen vastaamaan hankintatarvetta.

Yksinkertaistettuna maakuntien yleiseen ohjausprosessiin liittyvä strateginen hankintatoimi voisi sisältää vaiheet: 1) yhteisten hankintojen suunnittelua, 2) yhteisten hankintojen toteutuksen ohjausta sekä 3) hankintatoimen ja toimittajasuhteiden arviointi koskevat vaiheet.



Kuva 34. Yhteisten hankintojen ohjaus tietohallinnon ohjausmallissa

Yhteisen hankintatoimen ohjauksen mukaan ottaminen ehdotettuun ohjausmallin tarkoittaisi ohjausprosessin vaiheittain sitä, että:

Yhteisessä suunnitteluprosessissa:

- maakunnat tuottavat tiedon voimassa olevista keskeisistä sopimuksista (kohde, ehdot, kustannukset, sopimuskausi) sekä suunnitteilla olevista hankinnoista
- ministeriöt tuottavat tiedon hallinnonalansa hankintasuunnitelmasta
- maakuntien tietohallinnon ohjaus tuottaa tiedon voimassa olevista maakunnan yhteishankintoja koskevista hankintalinjauksista (hankintastrategia)
- neuvottelumenettelyn lopputuloksena syntyy päätös yhteisistä hankinnoista, niissä noudatettavista periaatteista sekä suunnitelma hankintojen toteutusaikataulusta

Yhteishankintojen toteutus

- yhteishankintayksikkö / hankintayksiköt / hankintarenkaat vastaavat suunniteltujen hankintojen toteuttamisesta
- maakuntien tietohallinnon ohjaus seuraa hankintojen toteutumista, arvioi toteutuksen tavoitteenmukaisuutta ja tarvittaessa ohjaa hankintayksikköä
- maakunnat suunnittelevat oman hankintatoimensa siten, että tulevaisuuden hankinnoissa huomioidaan yhteiset hankinnat ja seuraavat yhteishankintojen toteutusta

Hankintasopimusten käyttö:

- yhteishankintayksikkö / hankintayksiköt arvioivat hankintojen toteutumista suhteessa hankinnoille asetettuihin tavoitteisiin sekä ylläpitää toimittajasuhdetta hankintasopimustoimittajien osalta
- maakuntien tietohallinnon ohjaus arvioi yhteisten hankintojen toteutumista suhteessa hankinnoille asetettuihin tavoitteisiin sekä ylläpitää tietoa markkinatarjonnasta yhteisten hankintojen sekä maakuntien hankintakohteiden osalta

6. OHJAUSMALLIVAIHTOEHDOT

Selvityksessä on pyritty hakemaan erilaisia vaihtoehtoja tulevalle tietohallinnon ohjausmallille, jotka perustuisivat maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa sekä selvityshenkilöiden näkemysten perusteella asetettuihin tavoitteisiin (mm. vahva valtionohjaus, tehokas ja yhdenmukainen sekä avoimuutta edistävä ohjausmalli). Ehdotusten perustana olisi, että jokainen malli toteuttaa edellä esitetyt ohjausmallit ja -prosessit, mutta hieman eri tavalla ohjausyksikö tehtävistä ja toimivallasta riippuen.

Selvityksen lähtökohdaksi on otettu kolmen erilaisen vaihtoehdon esittäminen, jotta jatkotyön pohjaksi tarkoitettuja malleja voisi arvioida suhteessa maakunnan toiminnalle ja tietohallinnon ohjaukselle asetettuihin tavoitteisiin sekä suhteessa ehdotettuihin vaihtoehtoihin. Ehdotusten laatimisen lähtökohtana on ollut se, että malleista jokainen olisi vähintäänkin parannus nykytilaan verrattuna.

Ohjausmallivaihtoehtojen ja siihen sisältyvän ohjausyksikön suunnittelun haasteena on ollut tiettyjen peruslinjausten sekä toiminnallisen tavoitetilän puuttuminen maakunta- ja sote-uudistuksen osalta (mm. maakunnan tehtäviä ja toimintaa ohjaava mallia ja yksikkö, yksiselitteiset listaukset maakunnille siirtyvistä tehtävistä, linjauksen tulevasta kehittämisestä tai suunnitteilla olevien palvelukeskusten ja yhteishankintayksiköiden roolit) sekä niiden jatkuva muuttuminen selvitystyön aikana. Vaikka suunnittelua on pyritty tekemään nykyrakenteista ja eri yksiköiden tehtävistä ja toimivallasta riippumattomasti, on muutoksen toteuttamiskelpoisuuden vuoksi pyritty välttämään ehdotuksia, jotka vaatisivat muutoksen aikatauluun nähden liian suuria uudistuksia nykyisiin rakenteisiin. Uudistuksen valmisteluvaiheen ja siihen liittyvän linjausten puutteen vuoksi jatkosuunnittelussa tässä esitettyjä malleja tulee joka tapauksessa tarkentaa ja muuttaa tiedossa olevan tarpeen mukaiseksi.

Maakuntien tietohallinnon ohjauksen tavoitteeksi asetettu ”vahva valtion ohjaus” on tässä yhteydessä katsottu tarkoittavan tehokasta, vaikuttavaa, selkeistä vastuista muodostuvaa sekä yhdenmukaista maakuntien tietohallinnon ohjausta valtion taholta. Tämän vuoksi esitetyt mallit keskittyvät muuttamaan nykyistä toimialakohtaista ja eri viranomaisten toisistaan poikkeavaa ohjausrakennetta yhdenmukaiseen malliin. Osittain rajaukseen on vaikuttanut myös selvitystoimeksiantoon liittynyt linjaus, ettei kohteena ole tulevien maakuntien sisäinen toiminta ja tietohallinnon johtaminen.

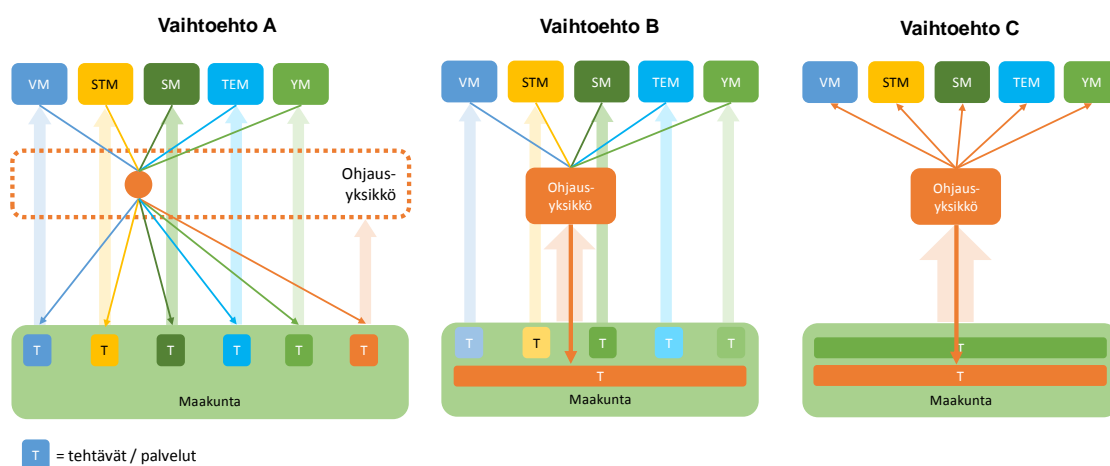
Ohjausmallivaihtoehdot

Maakuntien tietohallinnon kansallisina ohjausmallivaihtoehtoina on tarkasteltu kolmea samansuuntaiseen ohjaukseen pyrkivää, mutta eri ”vahvuusasteilla” toimivaa mallia:

- A) valtion maakuntiin kohdistuvan ohjauksen yhdenmukaistaminen kansallinen ohjausyksikön avulla,
- B) valtion maakuntiin kohdistuvan ohjaus ohjauksesta vastaava ohjausyksikön kautta sekä
- C) maakuntien tietohallintoa ja valtion yksiköitä ohjaava tietohallinnon ohjausyksikkö.

Kaikissa esitetyissä vaihtoehtoissa ohjauksen organisoitumisen rakenne on identtinen: kansallinen ohjausyksikkö tai -toiminto koostuisi valtioneuvostotasolla olevasta strategisesta ohjauksesta sekä virastotasolla olevasta operatiivisesti ohjauksesta (taktinen ohjaus sisältyy molempiin rakenteisiin tarpeen mukaan). Periaatteena on ollut, ettei ministeriötasolla tehdä palvelutoiminnan operatiivista ohjausta, vaan keskitytään tavoitteiden ja niitä kansallisella tasolla tukevien toimenpiteiden suunnitteluun, toiminnan vaatiminen edellytysten varmistamiseen (rahoitus) sekä toimintaa ohjaavaan sääntelyyn.

Vaihtoehtoiset mallit on pyritty muodostamaan myös sellaisiksi, että niiden toteuttaminen voidaan tehdä ajallisena jatkumona maakuntauudistuksen eri vaiheissa: kehitystyön on mahdollista käynnistää muutoksen aikana pienimmän muutoksen aiheuttavasta A-vaihtoehdosta ja edetä kohti laajempaan toiminnan muutokseen vasta maakuntauudistuksen jälkeen. Alla olevassa kuvassa ministeriöiden lyhenteillä varustetut laatikot kuvaavat toimialoja ja niiden ohjausvastuuta yleisesti, eivät sitä, että ehdotettu ohjausyksikkö olisi valtioneuvostosta erillinen orgaani.



Kuva 35. Valtion maakuntien tietohallinnon ohjaus

Ohjausmallivaihtoehdossa A kansallinen maakuntien tietohallinnon ohjaus muodostaa maakuntien ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ”yhteistyöalustan”, jossa maakunnan tietohallintoon kohdistuvat kehitystarpeet ja niiden ohjausmekanismit yhdenmukaistetaan ohjausyksikön vastuulla olevalla toimintamallilla (ohjausprosessi).

Mallissa ei muutettaisi juurikaan nykyisiä ohjaavien ministeriöiden tehtäviä tai toimivallan rajoja vaan eri ohjaavien viranomaisten tavoitteiden yhteensovittaminen tehdään uudessa rakenteessa. Vaihtoehdon haasteena, ohjauksen kannalta, tulee olemaan muun muassa se, ettei mallissa suunnitellulla ohjausyksiköllä ole toimivaltaa päättää kansallisen ohjauksen linjauksista, vaan ohjauksen yhdenmukaisuus riippuu lopulta ohjaavien ministeriöiden päätöksistä.

Mallilla on katsottu olevan mahdollisuus lisäarvon tuottamiseen, mikäli toimintamallin avulla tehty ohjauksen yhdenmukaistamisella saavutetaan suurempi hyöty kuin mitä uuden rakenteen resursointi vaatii.

Ohjausmallivaihtoehdossa B kansallinen maakuntien tietohallinnon ohjausyksikön toimivaltaan kuuluu maakuntien tietohallinnon ohjaus. Mallissa toimialojen ohjauksesta vastaavien ministeriöiden maakuntien tietohallintoon kohdistuva ohjaus toteutetaan ohjausyksikön kautta ja ohi ohjausyksikön tapahtuva maakuntien ohjausta pyritään minimoimaan (koska tietohallintoa ei voi ohjata erillään toiminnasta, ei koskaan päästä tilanteeseen, jossa olisi vain yksi tietohallintoa ohjaava orgaani toimintaa ohjaavien orgaanien rinnalla). Vaihtoehdossa osa ohjaavi-

en ministeriöiden toimialaan sisältyvistä valmisteluvastuista siirretään ohjausyksikölle (mm. tietohallintoa koskevat asiat).

Mallissa maakuntien tietohallintoa ja sen kansallista kehittämistä koskevat tavoitteet valmistellaan tietohallinnon ohjauksesta vastaavassa yksikössä, jonka tehtävänä on myös ohjata keskeisiä toimenpiteitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Mallin etuna olisi vaihtoehtoon A verrattuna se, että maakuntiin kohdistuva ohjaus muodostuu yhden ohjaavan rakenteen ja yhdenmukaisen prosessin kautta.

Vaihtoehdon haasteena tulee olemaan puolestaan se, että sen perustaminen vaatii valtioneuvoston sisäisen työnjaon ja toimivallan uudelleen järjestämistä sekä ohjausyksikön tarvitseman asiantuntemuksen siirtoa nykyisistä valtion sekä osin myös kunnallisista organisaatioista uuteen rakenteeseen.

Ohjausmallivaihtoehdossa C kansallinen maakuntien tietohallinnon ohjausyksikkö toimisi maakuntien tietohallinnon ohjauksesta vastaavana rakenteena, jonka tehtävänä maakuntien ohjauksen lisäksi, olisi ohjata myös valtion yksiköitä toimimaan maakuntien toiminnalle asetettuja tavoitteita tukevaksi.

Mallin etuna olisi se, että maakuntien tietohallintoon kohdistuva ohjaus keskitetään yhteen vahvan toimivallan omaavaan valtion rakenteeseen, jolloin valta- ja vastuusuhteet olisivat selkeät ja ohjausta voidaan suorittaa ja kehittää yhden prosessin kautta. Vaihtoehdon toteutus edellyttäisi, että myös maakuntien tehtäviin ja toimintaan liittyvää ohjaus kootaan vastaavaan rakenteen valtioneuvostotasolla.

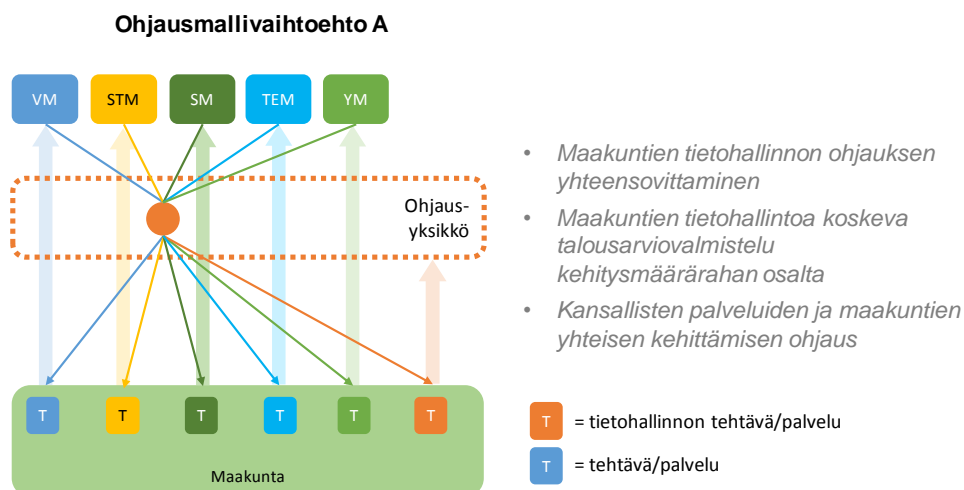
Vaihtoehdon haasteena on puolestaan, vielä B vaihtoehtoa laajemmin, valtioneuvoston sisäisen työnjaon ja toimivallan uudelleen järjestely sekä ohjausyksikön tarvitseman asiantuntemuksen siirto nykyisistä organisaatioista uuteen rakenteeseen. Vaihtoehdon toteuttaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että ohjausyksiköllä tulisi olla tietty ohjaustoimivalta myös sektoriministeriöihin.

Seuraavissa kappaleissa on esitetty tarkemmin edellä kuvatut vaihtoehdot sekä alustavasti ohjausyksikön roolit ja resurssitarpeet kyseisissä vaihtoehdoissa. Ehdotettujen mallien osalta on syytä huomioida se, että niistä on muodostettavissa esitetyn kolmen vaihtoehdon lisäksi monia ”hybridi -malleja”, jotka voivat olla tulevien linjausten kannalta parempia kuin nyt esitetyt.

6.1 OHJAUSMALLIVAIHTOEHTO A

6.1.1 Ohjausprosessit ja -rakenne

Ohjausmallivaihtoehdossa kansallinen maakuntien tietohallinnon ohjaus muodostaa maakuntien ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ”yhteistyöalustan”, jossa maakunnan tietohallintoon kohdistuvat kehitystarpeet ja niiden ohjausmekanismit yhdenmukaistetaan ohjausyksikön vastuulla olevan toimintamallin toimesta.



Kuva 36. Maakuntien tietohallinnon ohjausrakenne: vaihtoehto A

Yllä esitetty karkea rakennekuva tulee lukea siten, että eri toimialojen ja tietohallinnon tehtävät ja ohjaus on erotettu eri väreillä (ohjaus ylhäältä alas ja tarpeet ja arviointi alhaalta ylös). Kuvan tarkoitus on pyrkiä esittämään uuden koordinoivan rakenteen sijainti ohjauksessa.

Vaihtoehdossa maakuntien tietohallinnon ohjaus perustuisi ehdotettuun valtion ja maakuntien yhteiseen ohjausprosessiin, jonka avulla palvelutoiminnalle asetetut tavoitteet sekä tulevat kehittämiskohteet sovitaan ja toimeenpannaan yhteisen suunnittelun, valmistelun ja päätöksenteon kautta.

Mallissa kansallisen ohjauksen ohjausyksikön roolina on yhdenmukaistaa valtion ohjaavien yksiköiden maakuntiin kohdentamaa ohjausta, varsinaisen ohjaustoimivallan jäädessä edelleen toimialasta vastaaville ministeriöille.

Ohjausyksikölle esitettyjen ohjauskeinoja ja -välineiden näkökulmasta kansallisen ohjauksen tehtävänä olisi kokonaisarkkitehtuurin osalta:

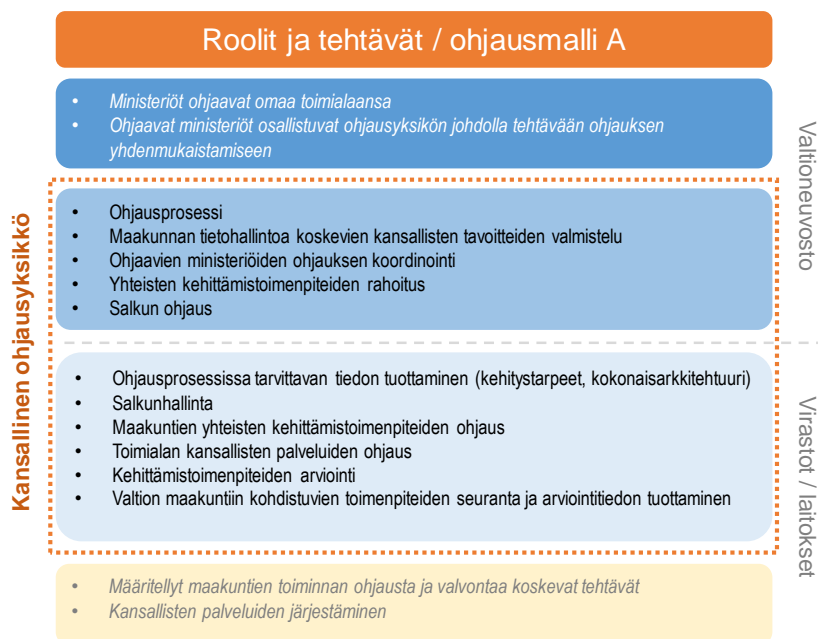
- muodostaa kokonaisarkkitehtuurin avulla ohjausprosessin tarvitsema tieto nykytilanteesta sekä toiminnan kehittämistavoitteista ja -tarpeista sekä suunnitella kansallisten palveluiden arkkitehtuuri
- ylläpitää viitteellistä mallia maakunnan arkkitehtuurista (hyvä käytäntö, jossa on huomioitu kansalliset linjaukset sekä toiminnalle asetetut reunaehdot), sekä
- varmistaa arkkitehtuurin mukaisuus kansallisissa palveluissa.

Vaihtoehdossa kansallisten ja maakunnan yhteisten palveluiden kehittämistä ohjataan ja seurataan salkunhallinnan avulla. Ohjauksen koordinoivasta roolista johtuen kehittämissalkun ohjausfunktio toteutuisi lähinnä kansallisten (ml. valtion maakunnille tuottamat yhteiset palvelut) palveluiden osalta. Maakuntien ja toimintaan liittyvien muiden kehittämistoimenpiteiden osalta salkku toimisi lähinnä seurannan välineenä (vrt. valtion yhteisen IT-hankesalkun nykyinen rooli).

Malli edellyttäisi, että ohjausyksikön vastuulla olisivat toimialan kansallisten palveluiden, kansallisiin palveluihin tai maakuntien tietohallintoon kohdennettavan kehitysmäärärahan sekä näihin liittyvän lainsäädännön valmistelu.

6.1.2 Kansallinen ohjausyksikkö

Ohjausmallivaihtoehdossa maakuntien tietohallinnon ohjausyksikkö olisi looginen rakenne, joka koostuisi kahdesta kokonaisuudesta: 1) maakuntahallinnon strategista ohjausta varten ministeriöön perustettavasta maakuntien ohjausyksiköstä sekä 2) operatiivisia ohjaustehtäviä varten virastotasolle perustettavasta maakuntien operatiivisesta ohjausyksiköstä.



Kuva 37. Maakuntien tietohallinnon ohjaustehtävät: vaihtoehto A

Strateginen ohjausyksikkö

Vaihtoehdossa strateginen ohjausyksikkö vastaisi maakuntien tietohallinnon ohjausprosessin toteuttamisesta määriteltynä ajankohtina sekä ohjausprosessin jatkuvasta kehittämisestä. Ohjausyksikkö vastaisi myös maakuntien tietohallinnon yhteisen suunnitteluprosessin tarvitseman tilannekuvan ja kehitysehdotusten sekä suunnittelun tuottamien linjausten valmistelusta.

Strateginen ohjausyksikkö valmistelisi kansallisten ja maakuntien yhteisten (valtion rahoittamien) kehittämiskohteiden kehitystyön tavoitteet sekä seuraa sovittujen toimenpiteiden toteutumista. Ohjausyksikön vastuulla olisi myös ohjata toimenpiteiden toteutusta käytettävissä olevilla välineillään. Strateginen ohjausyksikkö vastaisi mallissa ohjausvälineenä käytettävästä salkunhallinnasta.

Strateginen ohjausyksikkö vastaisi maakunnan tehtävien mukaisten toimialojen kansallisten kehitystoimenpiteiden sekä maakuntien yhteisten valtion kehitysrahalla rahoitettavien toimenpiteiden ja niiden rahoituksen suunnittelusta.

Ohjausmallivaihtoehdossa maakuntien tietohallintoa koskevien asioiden lopullinen valmisteluvastuu säilyy nykyisillä ministeriöillä, jolloin strateginen ohjausyksikön tehtävänä olisi huolehtia maakunnan tehtäviä ohjaavien ministeriöiden tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta ennen maakuntiin suuntautuvia ohjaustoimenpiteitä. Tämänkaltaisia tehtäviä

ovat mm. valtion tavoitteet kehitystyölle, lainvalmistelu, yhteentoimivuutta koskevien määrittysten yhteensovittaminen (ministeriöiden vastuulla olevien tehtävien yhteensovittaminen).

Lisäksi strateginen ohjausyksikkö osallistuisi maakuntalaissa tarkoitettuun valtion ja maakuntien väliseen neuvottelumenettelyyn, terveydenhuollon kansallisten tavoitteiden valmisteluun sekä maakuntien tietohallintoa ja tiedonhallintaa koskevien lakien valmisteluun.

Operatiivinen ohjausyksikkö

Ohjausmallivaihtoehdossa operatiivinen ohjausyksikkö vastaisi maakuntien tietohallinnon ohjausprosessin tarvitseman tiedon kokoamisesta ja jalostamisesta ohjausprosessin tarpeisiin. Operatiivinen ohjaus tuottaisi muiden viranomaisten julkaisemista aineistoista (kokonaisarkkitehtuuri, kehittämistarpeet) yhdenmukaisen nykytilan kuvauksen ja analyysin valtion ja maakuntien keskeisistä kehittämistarpeista. Ohjausyksikkö huolehtisi myös maakuntien tehtäviä ohjaavien ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen kokonaisarkkitehtuurimääritysten sekä yhteentoimivuuden kuvausten teknisestä yhteensovittamisesta, silloin kun ne kohdentuvat maakuntien ohjaukseen.

Vaihtoehdossa operatiivinen ohjausyksikkö vastaisi toimialan kansallisten palvelujen sekä maakuntien yhteisten valtion kehittämisrahalla rahoittaminen kehitystoimenpiteiden seurannasta ja ohjauksesta valtion osalta.

Tehtäviensä suorittamiseksi operatiivinen ohjausyksikkö vastaisi kansallisten palveluiden ja maakuntien kehittämissalkun hallinnasta sekä salkun sisältämän tiedon ylläpidosta (mm. ylläpitotehtävien delegointi kehitystyöstä vastaaville viranomaisille).

Operatiivinen ohjausyksikkö arvioisi tietohallinnon ohjauksen tarpeisiin, myös yhteisten kehitystoimenpiteiden sekä valtion maakuntiin kohdentaminen toimenpiteiden vaikutusta maakuntien tietohallintoon (strateginen ohjaus käyttää arviointitietoa omien tehtäviensä toteuttamisessa).

Ohjausyksikkö osallistuisi myös maakuntien tietohallintoa koskevaan lainvalmisteluun sekä toimisi strategisen ohjauksen asiantuntijayksikkönä.

Ohjausmallivaihtoehdossa A ohjaukseen liittyvät vastuut jakautuisivat eri toimijoiden välillä seuraavasti:

Tehtävä	Ministeriöt	Strateginen ohjaus	Operatiivinen ohjaus	Virastot / laitokset	Maakunta
Toimialan tietohallinnon ohjaus	V	O	O		
Ohjausprosessi	O	V	O		O
Suunnitteluprosessi	O	V	O		O
Kehittämisprosessi		O	O	V	V
Käyttöönottoprosessi		O	O	O	V
Kehittämissalkun hallinta	O	V	O		O
Kokonaisarkkitehtuuri	O	V	O	O	O
Kehitysresurssit / investoinnit	V	O			V
Tietohallintoa ja tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö	V	O			

V = vastaa, O = osallistuu

Resurssitarpeet

Vaihtoehdossa kansallisen ohjausyksikön osaaminen ja resurssitarve painottuisi strategisen ohjauksen osalta tavoitteiden ja niitä tukevien toimenpiteiden valmisteluun (resurssit, lainsäädäntö, muut edellytykset) sekä toimenpiteiden toteutuksen varmistamien ohjausmallien kehittämiseen ja ylläpitoon.

Operatiivisen ohjausyksikön osalta osaaminen ja resurssitarve kohdentuisi yhteisten palveluiden suunnittelun, kehittämisen ja käyttöönoton ohjaukseen sekä tätä tukevan kokonaisarkkitehtuurin (ml. yhteentoimivuus) suunnitteluun ja kuvaamiseen. Lisäksi operatiiviselle yksikölle suunniteltu vastuu ohjauksessa tarvittavan suunnittelu- ja seurantatiedon tuottamisesta edellyttää riittävää yksikön resursointia.

Resurssimäärien arviointi on tässä vaiheessa uudistuksen valmistelua lähes mahdoton tehtävä, koska määrään vaikuttava ohjauskokonaisuuden laajuus (mitä palveluja ja tehtäviä ohjauksen piiriin sisältyy) sekä palvelujen järjestämisvastuuseen liittyvät linjaukset (mitä järjestetään kansallisesti ja mitä maakuntien toimesta) vielä puuttuvat. Jonkinasteinen arvio ohjausyksikön tarvitsemista resursseista voidaan johtaa nykyisen vastaavaan kaltaisia tehtäviä toteuttavien valtion yksiköiden resurssimäärästä. Vahvasti yleistettynä olisi mahdollista ajatella, että ohjausmallin A resurssitarve vastaisi nykyisiä resursseja, joka vain kootaan yhteen toiminnalliseen kokonaisuuteen. Näin ajateltuna ohjausyksikön resurssitarve olisi mahdollista arvioida 37 henkilötyövuodeksi.

Tehtävä	Henkilötyö (htv)		
	St. ohjaus	Oper.ohjaus	Yhteensä
Ohjausprosessit	2	2	4
Kokonaisarkkitehtuuri	1	2	2
Palvelut	3	10	13
Säätely	0,5	0,5	1
Tietoturva ja varautuminen	2	3	5
Tiedon tuottaminen ja jalostus	0,5	1,5	2
Johtaminen ja hallinto	1	2	3
Tukevat resurssit	2	3	5
Yhteensä	12	25	37

Arviossa kokonaishenkilömäärä on operatiivisen ohjauksen osalta arvioitu Terveys- ja hyvinvoinninlaitoksen operatiivisen ohjausyksikön henkilöstömäärällä. Strategisen ohjauksen tarve on arvioitu toimialakohtaisesti: sosiaali- ja terveydenhuolto 8, pelastustoimi 3 ja maakuntatason maankäytön suunnittelu ja aluekehitys 1.

Yksikön määrärahatarvetta ei tässä vaiheessa voida perustellusti arvioida.

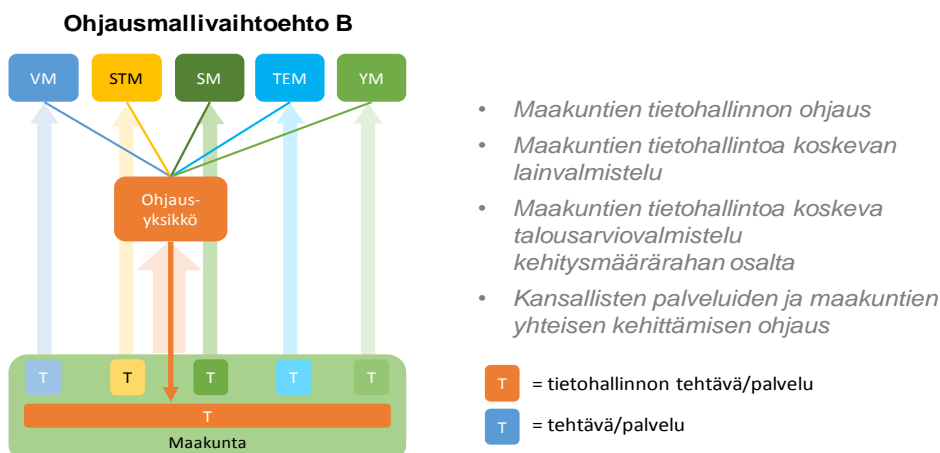
Vaihtoehtoissa B ja C pohjatietona käytetään edellä esitettyä resurssiarvioita, jota on pyritty painottamaan ohjauksen tehtävien muutoksen kautta.

Tekijät haluavat tässä yhteydessä kuitenkin vielä korostaa kuitenkin sitä, että tässä esitetyt resurssiarviot eivät ole perusteltuja, vaan jatkovalmistelun yhteydessä, kun maakuntien toimintaa ja tietohallintoa koskevat linjaukset tarkentuvat, tulee tehdä perusteellisempi arvio tarvittavasta henkilömäärästä ja määrärahatarpeesta.

6.2 VAIHTOEHTO B

6.2.1 Ohjausprosessit ja -rakenne

Ohjausmallivaihtoehdossa vastuu maakuntien tietohallinnon kansallisesta ohjauksesta on siirretty yhdelle ohjausyksikölle. Ohjausyksikön toimivaltaan kuuluu valtion maakuntien tietohallinnon ohjaukseen liittyvät tehtävät. Toimialojen ohjauksesta vastaavien ministeriöiden maakuntien tietohallintoon kohdistuva ohjaus toteutettaisiin mallissa kansallisen ohjausyksikön kautta.



Kuva 38. Maakuntien tietohallinnon ohjausrakenne: vaihtoehto B

Yllä esitetty karkea rakennekuva tulee lukea siten, että eri toimialojen ja tietohallinnon tehtävät ja ohjaus on erotettu eri väreillä (ohjaus ylhäältä alas ja tarpeet ja arviointi alhaalta ylös). Kuvan tarkoitus on pyrkiä esittämään uuden ohjausyksikön sijainti ohjausrakenteessa.

Vaihtoehdossa maakuntien tietohallinnon ohjaus perustuisi, kuten vaihtoehdossa A, ehdotettuun valtion ja maakuntien ohjausprosessiin, jonka avulla palvelutoiminnalle asetetut tavoitteet sekä tulevat kehittämiskohteet olisi mahdollista sopia ja toimeenpanna yhteisen suunnittelun, valmistelun ja päätöksenteon kautta.

Ohjausyksikölle esitettyjen ohjauskeinoja ja -välineiden näkökulmasta kansallisen ohjauksen tehtävänä olisi kokonaisarkkitehtuurin osalta:

- muodostaa kokonaisarkkitehtuurin avulla ohjausprosessin tarvitsema tieto nykytilanteesta sekä toiminnan kehittämistavoitteista ja -tarpeista sekä vastata kansallisten palveluiden arkkitehtuuri ja valtion rahoittamine maakuntien yhteisten palveluiden arkkitehtuurin suunnittelusta
- ylläpitää viitteellistä mallia maakunnan arkkitehtuurista (hyvä käytäntö, jossa on huomioitu kansalliset linjaukset sekä toiminnalle asetetut reunaehdot), sekä
- varmistaa arkkitehtuurin mukaisuus kansallisissa ja maakuntien yhteisissä palveluissa.

Vaihtoehdossa kansallisten ja maakunnan yhteisten palveluiden kehittämistä ohjataan ja seurataan salkunhallinnan avulla. Ohjauksen koordinoivasta roolista johtuen kehittämissalkun ohjausfunktio toteutuisi lähinnä kansallisten (ml. valtion maakunnille tuottamat yhteiset palvelut) palveluiden osalta. Maakuntien ja toimintaan liittyvien muiden kehittämistoimenpiteiden osalta salkku toimisi lähinnä seurannan välineenä (vrt. valtion yhteisen IT-hankesalkun nykyinen rooli).

Malli edellyttäisi, että ohjausyksiköllä olisi käytettävissä resurssiohjauksen vaatimat välineen kansallisten palveluiden sekä maakuntien yhteisen kehitystyön osalta.

Malli edellyttäisi, että ohjausyksikön vastuulla olisivat toimialan kansallisten palveluiden, kansallisiin palveluihin tai maakuntien tietohallintoon kohdennettavan määrärahan sekä maakunnan tietohallintoon liittyvän lainsäädännön valmistelutehtävät.

6.2.2 Kansallinen ohjausyksikkö

Ohjausmallivaihtoehdossa maakuntien tietohallinnon ohjausyksikkö olisi looginen rakenne, joka koostuisi kahdesta kokonaisuudesta: 1) maakuntahallinnon strategista ohjausta varten ministeriöön perustettavasta maakuntien ohjausyksiköstä sekä 2) operatiivisia ohjaustehtäviä varten virastotasolle perustettavasta maakuntien operatiivisesta ohjausyksiköstä.



Kuva 39. Valtion maakuntien tietohallinnon ohjaus: vaihtoehto B

Strateginen ohjausyksikkö

Ohjausmallivaihtoehdossa strateginen ohjausyksikkö vastaisi valtion ja maakuntien neuvottelumenettelystä tietohallintoa koskevissa asioissa sekä maakuntien tietohallinnon ohjausprosessin toteuttamisesta määriteltynä ajankohtina sekä prosessin jatkuvasta kehittämisestä. Strateginen ohjausyksikkö vastaisi myös maakuntien tietohallinnon yhteisen suunnitteluprosessin tarvitseman tilannekuvan ja kehitysehdotusten sekä suunnittelun tuottamien linjausten valmistelusta.

Kansallisten ja maakuntien yhteisten (valtion rahoittamien) kehittämiskohteiden toimeenpanon osalta strateginen ohjausyksikkö valmistelee kehitystyön tavoitteet sekä seuraa sovittujen toimenpiteiden toteutumista ja ohjaa niitä tarvittaessa käytettävissä olevilla välineillään. Strateginen ohjausyksikkö vastaisi mallissa ohjausvälineenä käytettävästä salkunhallinnasta.

Strateginen ohjausyksikkö vastaisi mallissa maakunnan tehtävien mukaisten toimialojen kansallisten kehitystoimenpiteiden sekä maakuntien yhteisten valtion kehitysrahalla rahoitettavien toimenpiteiden rahoituksen suunnittelusta sekä niihin liittyvästä talousarviovalmistelusta.

Ohjausyksikkö vastaisi myös maakuntien tietohallintoa koskevien lakien valmistelusta ja osallistuisi muuhun maakuntien tehtäviin liittyvien tietojen hallintaa koskevaan lainvalmisteluun.

Strateginen ohjausyksikkö osallistuu maakuntalaissa tarkoitettuun valtion ja maakuntien väliseen neuvottelumenettelyyn, terveydenhuollon kansallisten tavoitteiden valmisteluun.

Ohjausmallivaihtoehdosta A poiketen, vaihtoehdossa B maakuntien tehtäviä ohjaavien ministeriöiden toimialan tietoyhteiskuntaa ja tietohallintoa koskevista tehtävistä keskitetään ohjausyksikön vastuulle. Tällöin ohjausyksikkö osallistuu toimialasta vastaavien ministeriöiden ohjaustehtävien valmisteluun tietohallintoa ja ICT:tä koskevien tehtävien osalta. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi tilannetta, jossa ministeriön on, sen valmistellessa maakunnan tehtäviin muutoksia, suunniteltava tiedonhallintaan ja yhteisiä tietojärjestelmäpalveluita.

koskevat asiat ohjausyksikön kautta. Mallissa ohjausyksikkö vastaisi valtion ohjauksen yhdenmukaisuudesta tietohallinnon osalta.

Operatiivinen ohjausyksikkö

Ohjausmallivaihtoehdossa operatiivinen ohjausyksikkö vastaisi maakuntien tietohallinnon ohjausprosessin tarvitseman tiedon kokoamisesta ja jalostamisesta ohjausprosessin tarpeisiin. Operatiivinen ohjaus tuottaisi yhdenmukaisen nykytilan kuvauksen ja analyysin valtion ja maakuntien keskeisistä kehittämistarpeista. Ohjausyksikkö huolehtisi myös maakuntien tehtäviä ohjaavien ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen kokonaisarkkitehtuurimääritysten sekä yhteentoimivuuden kuvausten teknisestä yhteensovittamisesta, silloin kun ne kohdentuvat maakuntien ohjaukseen.

Vaihtoehdossa operatiivinen ohjausyksikkö vastaisi toimialan kansallisten palvelujen sekä maakuntien yhteisten valtion kehittämisrahalla rahoittaminen kehitystoimenpiteiden seurannasta ja ohjauksesta valtion osalta.

Tehtäviensä suorittamiseksi operatiivinen ohjausyksikkö vastaisi kansallisten palveluiden ja maakuntien yhteisten palveluiden kehittämissalkun hallinnasta sekä salkun sisältämän tiedon ylläpidosta (mm. ylläpitotehtävien delegointi kehitystyöstä vastaaville viranomaisille).

Operatiivinen ohjausyksikkö arvioisi tietohallinnon ohjauksen tarpeisiin, myös yhteisten kehitystoimenpiteiden sekä valtion maakuntiin kohdentaminen toimenpiteiden vaikutusta maakuntien tietohallintoon. Ohjausyksikkö osallistuisi maakuntien tietohallintoa koskevaan lainvalmisteluun sekä toimii strategisen ohjauksen asiantuntijayksikkönä.

Ohjausmallivaihtoehdossa B ohjaukseen liittyvät vastuut jakautuisivat eri toimijoiden välillä seuraavasti:

Tehtävä	Ministeriöt	Strateginen ohjaus	Operatiivinen ohjaus	Virastot / laitokset	Maakunta
Toimialan tietohallinnon ohjaus	V	O	O		
Ohjausprosessi	O	V	O		O
Suunnitteluprosessi	O	V	O		O
Kehittämisprosessi		O	O	V	V
Käyttöönottoprosessi		O	O	O	V
Kehittämissalkun hallinta	O	V	O		O
Kokonaisarkkitehtuuri	O	V	O	O	O
Kehitysresurssit / investoinnit	O				V
Tietohallintoa ja tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö	O	V			

V = vastaa, O = osallistuu

Resurssitarpeet

Ohjausmallivaihtoehdossa B kansallisen ohjausyksikön osaaminen ja resurssitarve painottuisi strategisen ohjauksen osalta tavoitteiden ja niitä tukevien toimenpiteiden valmisteluun (resurssit, lainsäädäntö, muut edellytykset) laajemmin kuin vaihtoehdossa A. Lainsäädännön valmisteluvastuun siirtyminen ohjausyksikölle sekä laajempi taloussuunnitteluvastuu vaativat enemmän valmisteluresursseja. Lisäksi strateginen ohjausyksikkö tarvitsee enemmän resursseja ohjausprosessin sovittujen toimenpiteiden toteutuksen sekä ohjausmallien ohjaukseen.

Operatiivisen ohjausyksikön osalta osaaminen ja resurssitarve kohdentuisi yhteisten palveluiden suunnittelun, kehittämisen ja käyttöönoton ohjaukseen sekä tätä tukevan kokonaisarkkitehtuurin (ml. yhteentoimivuus) suunnitteluun ja kuvaamiseen. Lisäksi operatiiviselle yksikölle suunniteltu vastuu ohjauksessa tarvittavan suunnittelu- ja seurantatiedon tuottamisesta vaatii resurssointia.

Kun ohjausmallivaihtoehdon A resurssi-arvion pohjana käytettiin tietyiltä osin nykyisistä resurssimääristä johdettua tietoa, olisi mahdollista ajatella, että vaihtoehdossa B resurssitarpeen lisäys A:n verrattuna kohdistuisi erityisesti ohjausyksikön strategisen puolen vahvistamiseen. Näin ajateltuna ohjausyksikön resurssitarve olisi mahdollista arvioida 44 henkilötyövuodeksi.

Tehtävä	Henkilötyö (htv)		
	St. ohjaus	Oper.ohjaus	Yhteensä
Ohjausprosessit	3	2	5
Kokonaisarkkitehtuuri	2	3	3
Palvelut	3	10	13
Sääntely	2	1	3
Tietoturva ja varautuminen	2	3	5
Tiedon tuottaminen ja jalostus	2	2	4
Johtaminen ja hallinto	1	2	3
Tukevat resurssit	3	3	6
Yhteensä	18	26	44

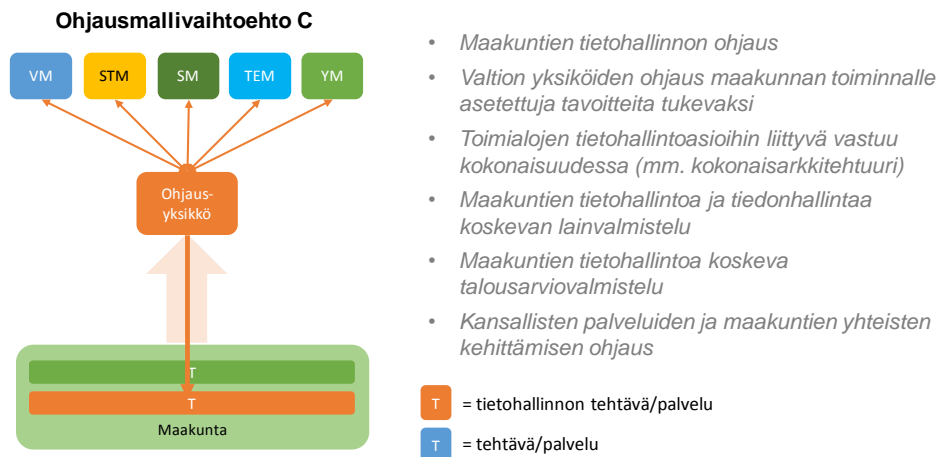
Yksikön määrärahatarvetta ei tässä vaiheessa voida perustellusti arvioida.

Tekijät haluavat myös tässä yhteydessä kuitenkin vielä korostaa kuitenkin sitä, että tässä esitetyt resurssi-arviot eivät ole perusteltuja, vaan jatkovalmistelun yhteydessä, kun maakuntien toimintaa ja tietohallintoa koskevat linjaukset tarkentuvat, tulee tehdä perusteellisempi arvio tarvittavasta henkilömäärästä ja määrärahatarpeesta.

6.3 VAIHTOEHTO C

6.3.1 Ohjausmalli ja -rakenne

Ohjausmallivaihtoehdossa kansallinen maakuntien tietohallinnon ohjausyksikkö toimisi maakuntien tietohallinnon kokonaisohjauksesta vastaavana rakenteena, jonka tehtävänä on maakunnan ohjauksen lisäksi, olisi ohjata valtion yksiköitä toimimaan maakuntien toiminnalle asetettuja tavoitteita tukevaksi. Kokonaisohjauksen mahdollistaminen edellyttäisi toimialan tietoyhteiskunta- ja tietohallintoasioiden lisäksi myös muiden toimialavastuiden siirtämistä ohjausyksikölle (ehdotetuista vaihtoehdoista malli C edellyttäisi melkein pä maakuntien tehtäviin liittyvän toimialavastuun muodostamista valtion ohjausrakenteeseen).



Kuva 40. Maakuntien tietohallinnon ohjausrakenne: vaihtoehto C

Yllä esitetty karkea rakennekuva tulee lukea siten, että eri toimialojen ja tietohallinnon tehtävät ja ohjaus on erotettu eri väreillä (ohjaus ylhäältä alas ja tarpeet ja arviointi alhaalta ylös). Kuvan tarkoitus on pyrkiä esittämään uuden ohjausyksikön sijainti ohjausrakenteessa. Loogisesti kuvattuna vaihtoehdossa C ohjausyksikön olisi voinut siirtää ministeriöiden yläpuolelle, kuten ehdotukseen sisältyvät tehtävät ohjaussuhteet esittävät, mutta tässä yhteydessä sama vaikutus on pyritty luomaan ohjausnuolien suunnan avulla.

Vaihtoehdossa maakuntien tietohallinnon ohjaus perustuisi myös ehdotettuun valtion ja maakuntien ohjausprosessiin, jonka avulla palvelutoiminnalle asetetut tavoitteet sekä tulevat kehittämiskohteet olisi mahdollista sopia ja toimeenpanna yhteisen suunnittelun, valmistelun ja päätöksenteon kautta.

Mallissa kansallisen ohjauksen ohjausyksikön roolina olisi toimia valtion ohjaavana yksikönä maakuntien tietohallintoa koskevan ohjauksen osalta. Toimialan ohjauksesta vastaavien ministeriöiden tavoitteet ja ohjaustarpeet kanavoituisivat maakuntaan kansallisen ohjausyksikön kautta, mutta ohjausyksikkö vastaisi tarpeiden valmistelusta ohjausta varten. Samalla kansallisen ohjausyksikön tulisi omata toimivalta ohjata myös muita valtion yksiköitä maakuntien palvelutoiminnan tarpeita tukevaksi (vasta tällä tavoin saavutetaan tämänkin selvitystyön yhtenä tavoitteena ollut vahva valtion ohjaus). Ehdotuksessa kansallinen ohjausyksikkö ottaisi vastuun laajemmin maakuntien kaikkien tehtävien tietohallinnon ohjauksesta.

Ohjausyksikölle esitettyjen ohjauskeinoja ja -välineiden näkökulmasta kansallisen ohjauksen tehtävänä olisi kokonaisarkkitehtuurin osalta:

- muodostaa kokonaisarkkitehtuurin avulla ohjausprosessin tarvitsema tieto nykytilanteesta sekä toiminnan kehittämistavoitteista ja -tarpeista sekä suunnitella kansallisten palveluiden arkkitehtuuri
- suunnitella ja kuvata toimialan kokonaisarkkitehtuuri maakuntia koskevilta osin
- ylläpitää viitteellistä mallia maakunnan arkkitehtuurista (hyvä käytäntö, jossa on huomioitu kansalliset linjaukset sekä toiminnalle asetetut reunaehdot), sekä
- varmistaa arkkitehtuurin mukaisuus toimialalla

Vaihtoehdossa kansallisten ja maakunnan yhteisten palveluiden kehittämistä ohjataan ja seurataan salkunhallinnan avulla. Ohjauksen koordinoivasta roolista johtuen kehittämissalkun ohjausfunktio toteutuisi lähinnä kansallisten (ml. valtion maakunnille tuottamat yhteiset palvelut) palveluiden osalta. Maakuntien ja toimintaan liittyvien muiden kehittämistoimenpiteiden

osalta salkku toimisi lähinnä seurannan välineenä (vrt. valtion yhteisen IT-hankesalkun nykyinen rooli).

Malli edellyttäisi, että ohjausyksikön vastuulla olisivat toimialan kansallisten palveluiden, kansallisiin palveluihin tai maakuntien tietohallintoon kohdennettavan määrärahan sekä maakunnan tietohallintoon ja tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön valmistelutehtävät.

6.3.2 Kansallinen ohjausyksikkö

Ohjausmallivaihtoehdossa maakuntien tietohallinnon ohjausyksikkö olisi looginen rakenne, joka koostuisi kahdesta kokonaisuudesta: 1) maakuntahallinnon strategista ohjausta varten ministeriöön perustettavasta maakuntien ohjausyksiköstä sekä 2) operatiivisia ohjaustehtäviä varten virastotasolle perustettavasta maakuntien operatiivisesta ohjausyksiköstä.



Kuva 41. Valtion maakuntien tietohallinnon ohjaus: vaihtoehto C

Strateginen ohjaus

Ohjausmallivaihtoehdossa strateginen ohjausyksikkö vastaisi valtion ja maakuntien neuvottelumenettelystä tietohallintoa koskevissa asioissa sekä valtioneuvoston maakuntien tietohallintoon kohdistuvasta ohjauksesta. Kansallinen ohjausyksikkö vastaisi maakuntien ohjauksesta sekä maakuntien tehtäviä tukevan tietohallinnon tarpeiden ohjaamisesta muihin valtioneuvoston rakenteisiin. Ohjausmallivaihtoehdossa maakuntien tietohallintoa koskevien asioiden valmisteluvastuu siirtyy strategiselle ohjausyksikölle. Tällöin strategisen ohjausyksikön ei tarvitse erillisenä tehtävänä huolehtia muiden ministeriöiden tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta (tavoitteiden ja tarpeiden yhteensovittaminen jää edelleen tehtäväksi).

Kansallisten ja maakuntien yhteisten (valtion rahoittamien) kehittämiskohteiden toimeenpanon osalta strateginen ohjausyksikkö valmistelee kehitystyön tavoitteet sekä seuraa sovittujen toimenpiteiden toteutumista ja ohjaa niitä tarvittaessa käytettävissä olevilla välineillään. Strateginen ohjausyksikkö vastaisi mallissa ohjausvälineenä käytettävästä salkunhallinnasta.

Strateginen ohjausyksikkö vastaisi mallissa maakunnan tehtävien mukaisten toimialojen kansallisten kehitystoimenpiteiden sekä maakuntien yhteisten valtion kehitysrahalla rahoitettavien toimenpiteiden rahoituksen suunnittelusta sekä niihin liittyvästä talousarviovalmistelusta.

Ohjausyksikkö vastaisi maakuntien tietohallintoa ja tiedonhallintaa koskevien lakien valmistelusta ja osallistuisi muuhun maakuntien tehtäviin liittyvien lakien valmisteluun.

Strateginen ohjausyksikkö vastaisi maakuntalaissa tarkoitetun valtion ja maakuntien väliseen neuvottelumenettelyyn sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten tavoitteiden valmistelusta tietohallinnon osalta.

Operatiivinen ohjausyksikkö

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallivaihtoehdossa C operatiivinen ohjausyksikkö vastaisi maakuntien tietohallinnon ohjausprosessin tarvitseman tiedon kokoamisesta ja jalostamisesta ohjausprosessin tarpeisiin. Operatiivinen ohjaus tuottaisi muiden viranomaisten julkaisemista aineistoista (kokonaisarkkitehtuuri, kehittämistarpeet) yhdenmukaisen nykytilan kuvauksen ja analyysin valtion ja maakuntien keskeisistä kehittämistarpeista. Ohjausyksikkö huolehtisi myös maakuntien tehtäviä ohjaavien ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen kokonaisarkkitehtuurimäärittysten sekä yhteentoimivuuden kuvausten teknisestä yhteensovittamisesta.

Vaihtoehdossa C operatiivinen ohjausyksikkö vastaisi ohjausprosessin tuloksena käytettävien yhteisten kehittämistoimenpiteiden seurannasta, arvioinnista ja ohjauksesta valtion taholta. Tehtävän suorittamiseksi operatiivinen ohjausyksikkö vastaa maakuntien kehittämissalkun hallinnasta ja sen sisältämän tiedon ylläpidosta (mm. ylläpitotehtävien delegointi kehitystyöstä vastaaville viranomaisille).

Operatiivinen ohjausyksikkö arvioisi tietohallinnon ohjauksen tarpeisiin myös valtion toimenpiteiden vaikutuksesta maakuntien tietohallintoon. Lisäksi yksikkö osallistuisi maakuntien tietohallintoa koskevaan lainvalmisteluun sekä toimii strategisen ohjauksen asiantuntijayksikkönä.

Ohjausmallivaihtoehdossa C ohjaukseen liittyvät vastuut jakautuisivat eri toimijoiden välillä seuraavasti:

Tehtävä	Ministeriöt	Strateginen ohjaus	Operatiivinen ohjaus	Virastot / laitokset	Maakunta
Toimialan tietohallinnon ohjaus	O	V	O		
Ohjausprosessi	O	V	O		O
Suunnitteluprosessi	O	V	O		O
Kehittämisprosessi		O	O	V	V
Käyttöönottoprosessi		O	O	O	V
Kehittämissalkun hallinta	O	V	O		O
Kokonaisarkkitehtuuri	O	V	O	O	O
Kehitysresurssit / investoinnit	O				V
Tietohallintoa ja tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö	O	V			

V = vastaa, O = osallistuu

Resurssitarpeet

Ohjausmallivaihtoehdossa C kansallisen ohjausyksikön osaaminen ja resurssitarve painottuisi strategisen ohjauksen osalta tavoitteiden ja niitä tukevien toimenpiteiden valmisteluun (resurssit, lainsäädäntö, muut edellytykset) laajemmin kuin vaihtoehdossa B. Lisäksi ohjausyksikkö tarvitsisi lisäresursseja myös laajempien toimialan ohjaustehtävien toteutukseen sekä valtion muiden yksiköiden ohjaukseen.

Lainsäädännön valmisteluvastuun siirtyminen ohjausyksikölle sekä laajempi taloussuunnitteluvastuu vaativat enemmän valmisteluresursseja. Lisäksi strateginen ohjausyksikkö tarvitsee resursseja ohjausprosessi sovittujen toimenpiteiden toteutuksen sekä ohjausmallien ohjaukseen.

Operatiivisen ohjausyksikön osalta osaaminen ja resurssitarve kohdentuisi yhteisten palveluiden suunnittelun, kehittämisen ja käyttöönoton ohjaukseen sekä tätä tukevan kokonaisarkkitehtuurin (ml. yhteentoimivuus) suunnitteluun ja kuvaamiseen. Lisäksi operatiiviselle yksikölle suunniteltu vastuu ohjauksessa tarvittavan suunnittelu- ja seurantatiedon tuottamisesta vaatii resursointia. Ohjausyksikön toimialan sekä tehtävien laajentuminen vaihtoehdossa C edellyttäisi myös operatiivisen ohjauksen vahvempaa resursointia.

Kun ohjausmallivaihtoehdon B resurssiarvion pohjana käytettiin vaihtoehdon A nykyisistä resurssimääristä johdettua tietoa, olisi mahdollista ajatella, että vaihtoehdossa C resurssitarpeen lisäys B:n verrattuna kohdistuisi ohjausyksikön strategisen puolen vahvistamiseen sekä operatiiviseen toimintaa tehtävien laajentuessa toimialan valmisteluun laajemmin. Näin ajateltuna ohjausyksikön resurssitarve olisi mahdollista arvioida 67 henkilötyövuodeksi.

Tehtävä	Henkilötyö (htv)		
	St. ohjaus	Oper.ohjaus	Yhteensä
Ohjausprosessit	4	4	8
Kokonaisarkkitehtuuri	2	4	6
Palvelut	4	12	16
Sääntely	4	2	6
Tietoturva ja varautuminen	3	5	8
Tiedon tuottaminen ja jalostus	3	4	7
Johtaminen ja hallinto	2	3	5
Tukevat resurssit	5	6	11
Yhteensä	27	40	67

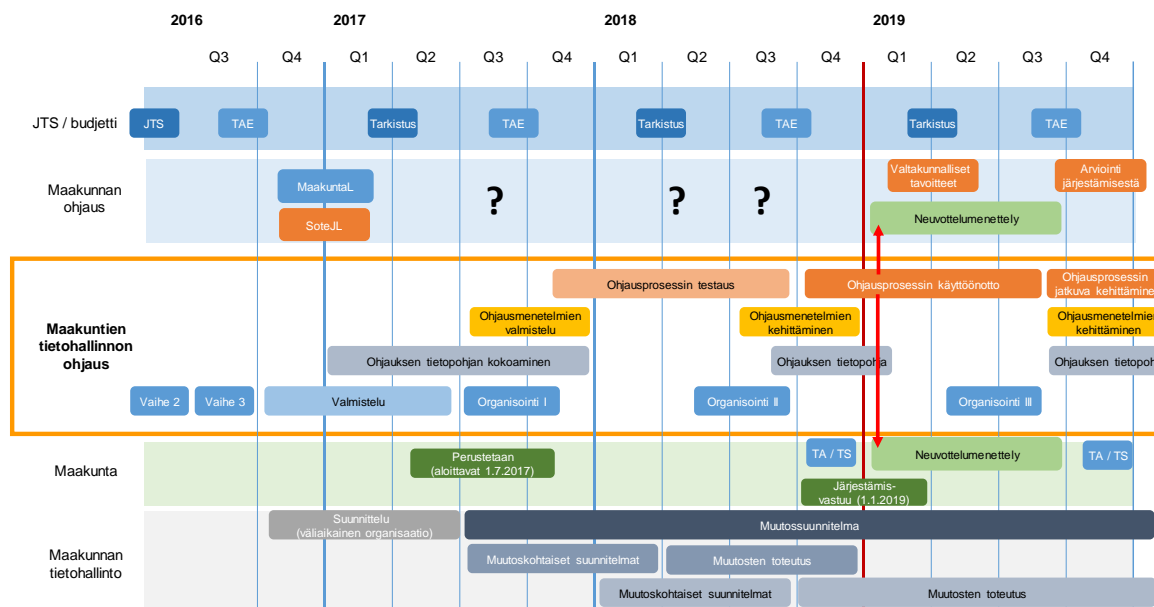
Yksikön määrärahatarvetta ei tässä vaiheessa voida perustellusti arvioida.

Tekijät haluavat edelleen vielä korostaa kuitenkin sitä, että tässä esitetyt resurssiarviot eivät ole perusteltuja, vaan jatkovalmistelun yhteydessä, kun maakuntien toimintaa ja tietohallintoa koskevat linjaukset tarkentuvat, tulee tehdä perusteellisempi arvio tarvittavasta henkilömäärästä ja määrärahatarpeesta.

7 TOIMEENPANOSUUNNITELMA

Ehdotetun maakuntien tietohallinnon ohjausmallin käyttöönotto ja ohjauksen perustaminen riippuvat pitkälti maakunta- ja sote-uudistuksen aikataulusta ja tavoitteista. Toisin sanoen ohjauksen perustamiseksi tarvittavat toimenpiteet, niiden laajuuteen ja aikatauluihin liittyvät kysymykset on mahdollista suunnitella tarkemmin vasta kun uudistuksessa toteutettavien tehtävien siirtojen sekä muiden ohjausmallien päivämäärät ja laajuus ovat tiedossa.

Seuraavassa esitetään toimeenpanon jatkosuunnittelun pohjaksi selvityshenkilöiden näkemys ohjauksen perustamiseen liittyvistä toimenpiteistä vuoteen 2019 saakka (valtion talous-suunnittelun sekä maakunnan ohjausmallin perustamiseen vaikuttavat tehtävät ja aikataulut ovat suunnitteluryhmän tilanteesta 9.3.2016 ja maakuntien tietohallinnon muutokseen liittyvät tehtävät selvityshenkilöiden oma näkemys).



Kuva 42. Tietohallinnon ohjausmallin (vaihtoehto B) käyttöönotto

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallin perustamisesta voidaan erottaa neljä kokonaisuutta, joiden toteutusjärjestys ja aikataulu liittyvät toisiinsa: 1) ohjausprosessin käyttöönotto, 2) ohjausvälineiden valmistelu, 3) ohjauksen tarvitseman tietopohjan muodostaminen sekä 4) ohjaustehtävien organisointi ja resursointi.

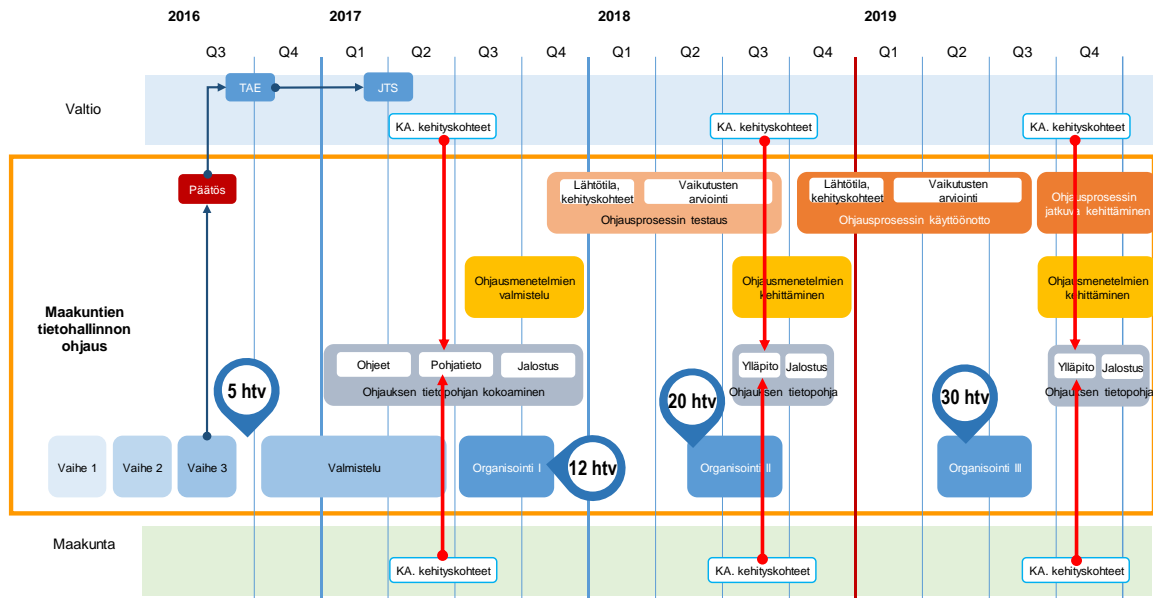
Koska selvityksessä ehdotettua ohjausmallia ei tällä hetkellä ole olemassa, ja kun malli tarvitsee maakunnan palvelutoiminnan tavoitteiden ja ohjauksen organisoitumista, ehdotetaan, että varsinainen ohjausmallin käyttöönotto kokonaisuudessa tapahtuisi vasta vuoden 2018 syksystä eteenpäin. Tällä tavoin ohjausmallin tarvitsemat resurssit ja välineet olisi mahdollista järjestää riittävälle tasolle uuden hallituksen päättäessä vuonna 2019 maakunnan toimintaan liittyvistä tavoitteista hallituskaudelle. Ehdotus on perusteltu siinäkin tapauksessa, että viimeisin tieto maakuntavaalien järjestämisestä kertoo vaalien ajankohdaksi kevään 2018, koska käytännössä käytettävissä olevat asian valmisteluresurssit ovat vähäiset.

Ennen ohjausmallin varsinaista käyttöönottoa ehdotetaan tehtäväksi ohjausprosessien testaus vuoden 2017 syksyn ja vuoden 2018 kevään kuluessa. Tällä tavoin mallin toimivuutta on mahdollista koestaa käytännössä menetelmien ja välineiden osalta sekä koota ohjauksen tarvitsemaa tietopohjaa myöhemmin vuosina ylläpidettäväksi. Mikäli maakuntavaalit pidetään keväällä 2018 on testauksen avulla mahdollista tuottaa uudelle valtuustolle sen tehtäviä tukevaa informaatiota (mm. tavoitteiden suunnittelua varten).

Ohjausmallin osalta keskeisimmät ennen vuotta 2019 tehtävät toimenpiteet liittyvät:

- ohjausmallin valmistelun resursointiin ja organisointiin
- ohjausyksikön resursointiin ja organisointiin
- ohjausprosessien käyttöönottoon
- ohjausvälineen viimeistelyyn
- ohjauksessa tarvittavan tietopohjan tuottamiseen

Ohjausmallin perustamista koskevien toimenpiteiden osalta on valmisteluun liittyvien toimenpiteiden aikataulu ja toteutusjärjestys syytä kiinnittää talousarviovalmisteluun. Mikäli ohjausmallin valmistelua ei pystytä resursoimaan tarkoituksenmukaisella tavalla, on mallin rakentaminen tarkoitusta vastaavaksi erittäin haastavaa.



Kuva 43. Tietohallinnon ohjausmallin käyttöönoton toimenpiteet 2016 - 2019

Ohjausmallin valmistelun organisointi; maakuntien tietohallinnon ohjausmallin jatkovalmistelu vaatisi riittävän valmisteluresurssin sekä osaamisen mukaan saamista valmisteluun. Erityisesti valmisteluun osallistuvaa ryhmää tulisi laajentaa tarvittavan asiantuntemuksen turvaamiseksi. Koska ehdotetun ohjausmallin onnistumisen keskeisinä elementteinä ovat valtion tehtäväjako ja yksiköiden tahtotila muuttaa toimivaltaansa sekä valtion ja maakuntien välisen rajapinnan toimivuus, tulisi jatkovalmisteluun koota uudistuksen kannalta asianomaisten ministeriöiden sekä kuntien ja sairaanhoitopiirien osaamista.

Tässä selvityksessä ei ole pystytty ottamaan kantaa tarkalla tasolla tulevien palvelujen ohjaus- ja järjestämis mallien tarpeista ohjaukselle, eikä lainkaan uudistuksessa suunniteltavien palvelukeskusten tai yhteishankintayksiköiden merkitystä. Näin ollen ohjausmallin valmistelun luonnollisena jatkotehtävänä onkin tarkentaa mallia maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun edetessä sekä arvioida paremmin mallin vaatiman resursointitarpeen.

Ohjausyksikön organisointi; ehdotetun ohjausmallin käyttöönoton kannalta olisi suositeltavaa aloittaa ohjausyksikön organisointi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta sillä olisi realistiset mahdollisuudet suorittaa sille suunnitellut tehtävät. Organisoinnin mahdollisimman pikaista käynnistämistä tukisi myös se, että yleensä ohjaukseen liittyvien toimintamallien ja siinä käytettävien välineiden viimeistely on syytä tehdä niiden toimesta, jotka ohjaustehtävää tulevat toteuttamaan. Tällä tavoin varmistetaan mallien ja menetelmien käyttöönotto ja niiden riittävä osaaminen ohjaustehtävissä.

Maakunnan tehtävien kattaessa vähintäänkin sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä nykyisten maakuntien tehtäviä, olisi luontevaa käynnistää organisointi kokoamalla näiden alueiden tietohallinnon asiantuntijoita ohjausyksikön ensimmäisiksi resursseiksi. Toinen tehtävä jonka toteuttaminen vaatii aikaa, on ohjauksen tarvitseman tietopohjan tuottaminen (mm. kokonaisarkkitehtuuri, kehittämistarpeet, toiminnan tuloksellisuus, kustannukset yms.), jolloin näiden asioiden asiantuntemuksen mukaan saaminen heti yksikön alusta olisi tärkeää.

Ohjausprosessin käyttöönotto; ehdotettuun ohjausprosessiin liittyvien tehtävien toteuttaminen ja prosessin liittäminen osaksi julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelua sekä tulevaa valtion ja maakuntien välistä neuvottelumenettelyä vaatii aikaa ja taustavalmistelua. Tämän vuoksi olisikin suositeltavaa, että ohjausmallia testataan vuoden 2017 syksystä alkaen kokoamalla ohjauksen tarvitsemaa tietopohjaa valtiolta, kunnista ja kuntayhtymistä sekä arvioimalla sen käyttökelpoisuutta suhteessa olemassa oleviin tavoitteisiin.

Varsinainen ”virallinen” käyttöönotto ehdotetaan toteutettavaksi vasta vuoden 2018 syksystä alkaen, jotta ohjausmallin valmistelulle jää riittävästi aikaa. Tämä jo senkin vuoksi, että päätökset ohjausmallin käyttöönotosta tapahtuu todennäköisestä aikaisintaan vuoden 2016 lopulla, jonka jälkeen päästään vasta paremmin suunnittelemaan mallin vaatimien henkilöresurssien hankintaa.

Ohjausvälineiden viimeistely; maakuntien tietohallinnon ohjauksessa käytettävät menetelmät ja välineet kannattaa viimeistellä siinä vaiheessa, kun tiedetään miten tehtävien ja sitä tukevan tieto- ja viestintäteknologian siirto tullaan tekemään. Välineinen valmistelussa on syytä keskittyä tärkeimpiin ja näin ollen aloittaa esim. kokonaisarkkitehtuurista, tietoturvallisuuden varmistamiseen liittyvistä vaatimuksista sekä ohjauksessa käytettävän salkunhallinnasta.

Tietopohjan kokoaminen; maakuntien tietohallinnon ohjauksen onnistumisen yksi keskeisimmistä edellytyksistä on tieto, jonka perusteella tehdään arvioita vaihtoehtoisista toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista sekä päätetään tulevista kehityksen painopisteistä. Tietopohjan kokoaminen palvelisi myös muuta maakuntauudistuksen valmistelua sekä toimisi hyvänä perustana vuonna 2018 mahdollisesti aloittavilla maakuntavaltuustoille saada kokonaiskuva ohjattavasta kokonaisuudesta.

Selvityksen kappaleessa kokonaisarkkitehtuuri on pyritty alustavasti hahmottamaan tietoryhmätasolla, mitä tietoja maakunnille siirtyvistä tehtävistä tulisi olla ohjauksen käytössä. Ehdotuksessa toiminnan tuloksellisuutta ja arviointia koskevat tiedot on kytketty osaksi kokonaisarkkitehtuurin esittämää informaatiota, joka parantaisi kokonaisarkkitehtuurimenetelmän avulla tuotetun tiedon käyttöarvio.

Esitetyn etenemissuunnitelman kautta resurssitarpeen kehitystä olisi mahdollista arvioida vuositasonla seuraavasti:

Yksikkö	2016	2017	2018	2019
Valmistelu	5			
St. ohjaus (ministeriö)		5	7	12
Oper. ohjaus (virasto)		7	13	18
Yhteensä	5	12	20	30

Kansallisen ohjauksen resursoinnin yhteydessä on syytä korostaa sitä, että pääsääntöisesti ohjausyksikön resurssit olisi tarkoituksenmukaista koota olemassa olevista resursseista, jolloin julkisen talouden näkökulmasta kustannusvaikutusta nykyiseen ei juurikaan ole. Valtion talousarvion vaikutus muodostuu siitä, että ohjausyksikkö tarvitsee toimiakseen tietyn määrän osaamista kunnista ja kuntayhtymistä, joka edellyttää valtion ulkopuolisten resurssien hankintaa.

8 SÄÄNTELYEHDOTUKSET

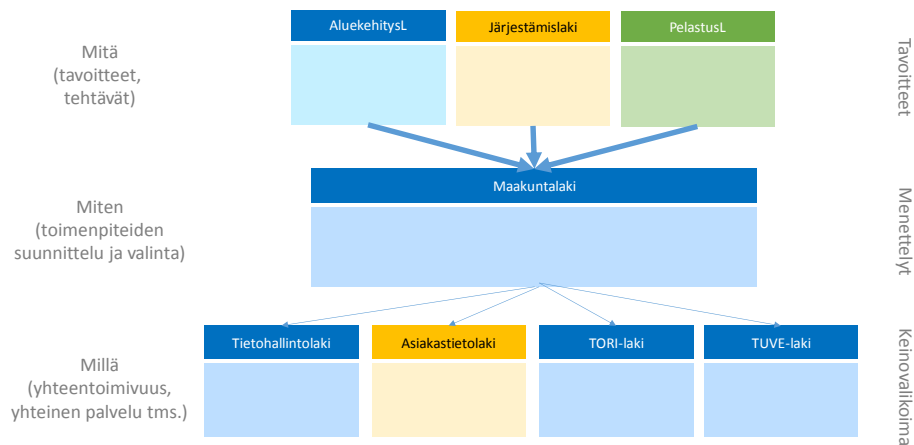
Edellä esitetyn ohjausmallin ja siihen liittyvien prosessien käyttöönotto edellyttää sekä valmis-teilla olevan että voimassa olevan lainsäädännön muuttamista eri sääntelykohteiden osalta. Seuraavassa on esitetyt keskeiset sääntelyn muutostarpeet ohjausmallin näkökulmasta. Ehdotusten perustelut on muodostettu ohjausmallivaihtoehto B:n mukaisesti. Vaihtoehtojen A ja C vaatimat sääntelymuutokset vaihtoehtoon B verrattuna kohdistuvat lähinnä vain valtioneuvoston sisäiseen työnjakoon, jolloin tässä esitetyt ehdotukset ovat myös niihin helposti sovelletta-vissa.

Sääntelyehdotuksissa ei ole rajauduttu vain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia tai maakuntalakia koskeviin ehdotuksiin, vaan muutostarpeita on pyritty arvioimaan myös muun voimassa olevan lainsäädännön osalta. Koska tarkastelun painopisteenä on tietohallin-non ohjaus, ei kaikkiin raportissa esitettyihin ehdotuksiin (mm. tiedonhallinnan osalta) ole muotoiltu konkreettista sääntelyehdotusta. Näiden laatiminen olisi vaatinut annettua enemmän aikaa.

Selvityksessä ehdotetun ohjausmallin kannalta keskeisiä sääntelykohteita olisivat:

- 1) ohjaavien tavoitteiden muodostamiseen,
- 2) tavoitteiden toimeenpanon valmisteluun sekä
- 3) tavoitteiden saavuttamisen keinoihin liittyvä sääntely

Selvitystyön rajauksilla edellä mainitut voidaan esittää alla olevalla rakenteella.

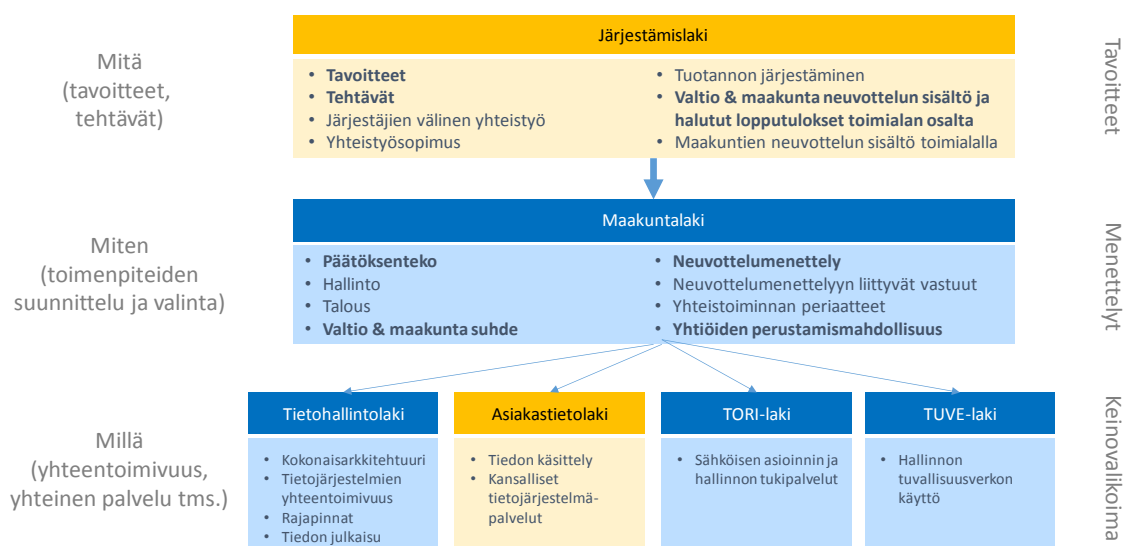


Kuva 44. Maakuntien tietohallinnon ohjausmallin sääntely-ympäristö

Maakuntien tietohallinnon ohjaukselle asetettujen tavoitteiden kannalta keskeistä on varmistaa ohjauksessa käytettävien tavoitteiden sekä ohjausprosessien mahdollisimman suuri yhtenäisyys ja samansuuntaisuus. Tämän vuoksi myös maakuntien tietohallinnon yleistä ohjausta sekä maakuntien keskinäistä yhteistyötä koskeva sääntely tulisi sijoittaa maakuntaa koskevaan yleislakiin (maakuntalaki). Maakunnan tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön tulisi puolestaan koota säädökset, joilla ohjataan kyseisen tehtävät tavoitteita, tehtävän järjestämistä sekä muita palvelutoimintaa liittyviä vaatimuksia niiltä osin, kun ne vaativat maakuntalain yleisestä tasosta poikkeavaa sääntelyä. Selvityksen rajauksella tehtäväkohtaisella lainsäädännöllä tarkoitetaan valmisteilla olevaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia sekä pelastustoimea ja alueiden suunnittelua koskevaa lainsäädäntöä. Ehdotetulla rakenteella maakuntalain tehtävänä olisi kertoa, millä menettelyllä maakunnan ohjauksessa käytettävät tavoitteet ja

toimenpiteet muodostetaan (suunnittelu- ja toimeenpanoprosessi) ja tehtäväkohtaisen lainsäädännön, mitä nämä tavoitteet ovat ja mitä maakuntalaissa säänneltyjen menettelyiden lopputuloksena kyseisen tehtävän osalta tulisi olla. Rakenne mahdollistaisi yhdenmukaisen ohjausmallin pysyvyyden maakuntien tehtävien mahdollisesti muuttuessa.

Edellä esitettyä voidaan konkretisoida rajaamalla tarkastelun kohde sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen alla esitetyn kuvan mukaisesti (lukija tulee tässä yhteydessä huomioida, että alla olevassa kuvassa ei ole mukana kaikki tietohallintoa koskeva sääntely, vaan vain ne osuudet joiden avulla ehdotuksen logiikka on paremmin kuvattavissa).

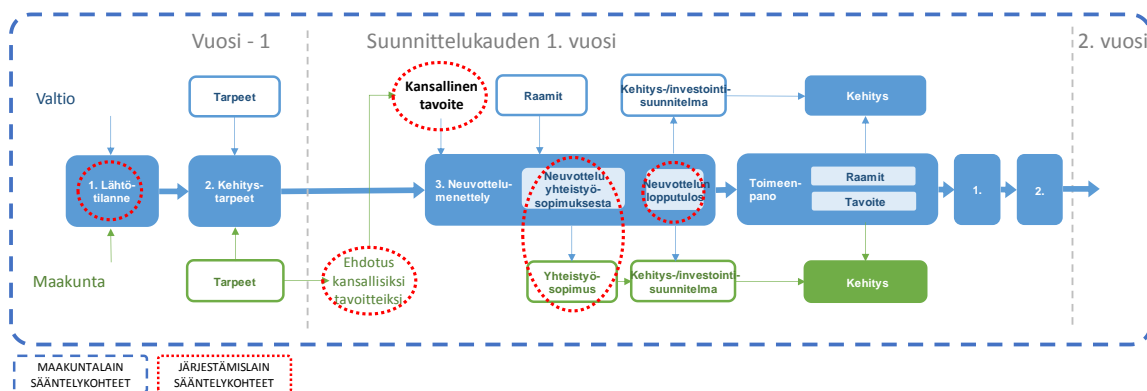


Kuva 45. Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon sääntely-ympäristö

Ehdotetussa sääntelymallissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisistä tavoitteista sekä niiden toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä sekä erilaisista toimialakohtaisista tavoista tehtävien järjestämiseksi (mm. maakuntien välisestä yhteistyöstä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien osalta sekä palveluiden tuottamiseen liittyvistä vaatimuksista ja reunaehdoista). Järjestämislaissa säädettäisiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvistä valtion ja maakuntien välisen sekä maakuntien keskinäisen neuvottelun erityispiirteistä sekä neuvottelun lopputuloksesta (eli tarkennetaan maakuntalaissa säädeltäviä yleistä menettelyä toimialakohtaisen ohjauksen tarpeilla).

Tiedon käsittelyä, yhteisiä palveluja sekä muita tiedonhallintaan koskevan sääntelyä ei, ehdotetun ohjausmallin näkökulmasta, ole tarkoituksenmukaista nostaa maakuntalakiin tai järjestämislakiin, muuten kuin niiden järjestämistä yleisellä tasolla ohjaavassa muodossa (esim. mikäli yhteisten palveluiden järjestämisvastuu nimetyn maakunnan tehtäviin, tulee muiden maakuntien pidättäytyä vastaavien palvelujen toteuttamisesta). Koska tämän sääntelytason perustarkoituksena on määrittää ja ohjata sitä keinovalikoimaa, jolla maakunnat ja muu julkinen hallinto tavoitteitaan toteuttavat, ei niiden nostaminen sääntelykohteina organisaatio- tai toimialakohtaiseen sääntelyyn ole perusteltua. Tällä logiikalla vältetään myös turhasta päällekkäisestä sääntelystä sekä mahdollistetaan erilaisten kohteiden vaatiman sääntelyn muodostaminen kohteen ja sen ohjaustarpeiden mukaan.

Sääntelyehdotusta on syytä tarkastella rakenteen lisäksi myös toiminnallisesta näkökulmasta. Ehdotuksen esittäminen ohjausprosessin avulla konkretisoi edellistä ehdotusta hieman toisella tavalla.



Kuva 46. Tietohallinnon ohjausprosessia koskeva sääntely

Maakuntien tietohallinnon ohjausmallin toteuttaminen ehdotetussa muodossa edellyttäisi ohjausprosessin ja sen päävaiheisiin liittyvien menettelyiden vahvistamista laintasolla sekä prosessin suorittamisen vaatimien tehtävien toteutusvastuun kiinnittämistä, kuten myös vastuuseen liittyvän tarvittavan toimivallan muodostamista (selvityksessä ei ole otettu kantaa siihen, mihin ohjaustoiminto tai -yksikkö tulisi sijoittaa, jonka vuoksi myös sääntelyehdotukset on jätetty hallinnon tasoille: valtioneuvosto, virasto ja maakunta). Prosessin ja sen eri vaiheiden toteutuminen sovitun mukaisesti varmistuu paremmin laissa säädettyinä kuin ilman sääntelyä tai laki alemman tason sääntelyllä.

Sääntelytarpeen kytkeminen ohjausprosessiin tarkoittaisi, että:

- maakuntalaissa sääntelyn kohteena tulisi olla:
 - ohjausprosessi ja sen eri vaiheet yleisellä tasolla
 - ohjausprosessiin liittyvät tehtävät ja vastuut niiden toteuttamisesta yleisellä tasolla
 - ohjausprosessissa ”toimialariippumattomasti” käsiteltävät asiat (mm. talous, tietohallinnon yleinen ohjaus, digitalisaatiokehitys)
 - ohjausprosessin tarvitseman tiedon tuottaminen yleisellä tasolla
- järjestämislaissa (kuten myös vastaavan kaltaisissa toimialaa/tehtäviä koskevissa laissa) sääntelyn kohteena tulisi olla:
 - ohjausprosessin vaiheiden sisällä tapahtuva toimialakohtainen menettely
 - ohjausprosessiin liittyvät toimialakohtaiset tehtävät
 - ohjausprosessissa toimialakohtaisesti käsiteltävien asioiden sisältö (toimialakohtaiset tavoitteet, yhteistyömuodot sekä toimenpiteet)
 - ohjausprosessin tarvitseman toimialakohtaisen tiedon tuottaminen

Seuraavissa kappaleissa esitetyt sääntelyehdotukset on pyritty kohdentamaan suoraan tietohallinnon ohjausmallin tarpeisiin. Keskeisenä ajatuksena ehdotusten laatimisessa on ollut tietohallinnon ohjauksen kytkeminen osaksi valtion ja maakuntien muuta neuvottelumenettelyä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain säädösten (mm. tiedon tuottamisen osalta) muotoilu tietohallinnon ohjauksessa tarpeisiin. Pyrkimyksenä on ollut tehdä ehdotukset siten, että erilliselle tietohallinnon ohjausta koskevalle sääntelylle ei olisi tarvetta.

Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanolain valmistelutilanteen vuoksi tässä selvityksessä ei ole otettu kantaa lakiluonnoksissa esitettyihin yksittäisiin pykäliin, vaan pyritty pitämään yleisellä tasolla. Tällä on tavoiteltu osittain myös sitä, ettei selvityksessä tehtävät ehdotukset menettäisi relevanssiaan heti selvityksen valmistuttua.

Maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä olisi syytä muistaa myös se, että lainsäädäntö ei muutosta toteuta, vaan ihmiset jotka ovat muutosta tekemässä ja toimintaympäristö jossa muutosta tehdään. Hyvä periaate uudistukseen liittyvien lakien valmistelussa voisikin olla muun muassa se, että osa sääntelystä jätetään toteutettavaksi myöhemmin (uudistuksen jälkeen, kun toiminnan järjestäytymisen onnistumisesta tiedetään enemmän) ja, että uudistukseen mentäessä on syytä välttää liian mikrotasolle menevää normatiivista ohjausta, koska siitä ei yleensä päästä täyteen yhteisymmärrykseen (aikaa käytetään koko muutoksen kannalta toissijaiseen keskusteluun), eikä se välttämättä tue muutoksen aikana tarvittavaa joustavuutta (muutoksen toteutuksen työvälineistöä ei kannata rajata liikaa etukäteen).

8.1 OHJAUSTEHTÄVÄT

Maakuntien tietohallinnon ohjausprosessi

Selvityksessä esitetty ohjausprosessi ja siihen liittyvien menettelyiden keskeisten osien sääntely olisi luonteva sääntelykohde ohjauksen näkökulmasta. Valmisteluprosessin, siihen liittyvien tehtävien sekä tehtävistä vastaavien viranomaisten määrittely laintasolla vahventaisi ohjausprosessin tavoitetta toimia valtion ja maakuntien yhteisenä päätöstentoon valmisteluprosessina sekä lisäisi tulevien kehityskohteiden valmistelun läpinäkyvyyttä. Sääntely myös vahvistaisi ohjausmenettelyiden asemaa.

Ohjausmalliselvitykselle asetetun tavoitteen mukaisesti tietohallinnon ohjausmallin ei tulisi olla irrallinen tavoitteita muodostava valmistelu- ja toimeenpanoprosessi, vaan kiinteä osa muuta toiminnan ja talouden suunnittelua sekä toimenpiteiden ohjausta. Tämän varmistamiseksi tietohallinnon ohjausprosessia koskeva sääntely olisi luontevaa sisällyttää samaan lakiin jossa säännellään muusta valtion ja maakuntien välisestä neuvottelumenettelystä.

Hallitusohjelmassa on strategiseksi tavoitteeksi otettu tuottavuusloikan aikaansaaminen julkisissa palveluissa ”tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin”. Sosiaali- ja terveydenhuollon, rakenneuudistusten sekä tuottavuutta edistävillä toimenpiteillä on tarkoituksena vahvistaa julkista taloutta tulevaisuudessa. Tieto- ja viestintäteknologian ja digitalisaation tarjoamien välineiden ollessa keskeisessä roolissa julkisten palveluiden tuottavuuden parantamisessa, tulisi myös niiden vaikutusten arvioinnin sekä tulevien kehityskohteiden suunnittelun olla osa julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvää valtion ja maakuntien neuvottelumenettelyä. Laintasolla erikseen nostettuna tietohallintoa ja digitalisaatiokehitystä koskevat asiat varmistaisivat, että tavoitteiden saavuttamista arvioidaan ja, että tulevien kehityskohteita valmistellaan sovitun mukaisesti. Myös ohjauksen ja arvioinnin tarvitseman tietopohjan muodostamiseen liittyviä menettelyjä tukisi keskeisten suunnittelu- ja ohjauskohteiden nostaminen lakiin (esim. viranomaisten tie-donantovelvoitteista on yksiselitteisempää säädellä, kun niiden osalta voidaan viitata laissa esitettyyn käyttötarkoitukseen).

Koska tämän selvityksen kohteena on ollut tulevaa maakuntaa kokonaisuudessa koskevan ohjausmalli (selvityksen lähtörajauksista huolimatta), jota voidaan skaalata maakunnalle annettujen tehtävien mukaan, tulisi tietohallinnon ohjausta koskevat säädökset sisällyttää yleisellä tasolla sisällyttää maakuntalakiin. Maakuntalaissa säännellyn neuvottelumenettelyn sisältöä sekä neuvottelun lopputulosta olisi mahdollista tarpeen mukaan tarkentaa sektorilainsäädännössä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa olisi mahdollista säädellä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten tavoitteiden sisällyttämisestä neuvottelun piiriin sekä maakuntien välisen yhteistyösopimuksen sisällöstä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että maakuntien tietohallinnon kansallisen ohjausmallin suunnitteluprosessiin liittyvistä keskeisistä menettelyistä säädetään yleisesti maakuntalaissa. Maakuntalain esitetyn yleisen neuvottelumenettelyn sisältöä ja lopputulosta olisi mahdollista tarkentaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa sekä pelastustoimen osalta

pelastuslaissa (379/2011), maakuntatason maankäytön suunnittelun osalta maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) sekä maakuntien aluekehityksen osalta alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014).

Pykäläehdotukset:

Maakuntalaki:

xx § Maakuntien ja valtion neuvottelumenettely

Valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio maakuntatalouden kehityksestä sekä rahoituksen riittävydestä maakunnittain. **Talousarvioesityksen yhteydessä esitetään myös arvio muusta maakuntien kehityksestä siten kuin tässä laissa säädetään.**

Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmisteluun liittyy valtion ja maakuntien välinen neuvottelumenettely.

Maakuntien toimintaa tukevan tietohallinnon sekä julkisten palvelujen digitalisointikehityksen arvioimiseksi valtion ja maakuntien välisessä neuvottelumenettelyssä:

- 1) tarkastellaan valtio ja maakuntien tietohallinnon tilaa ja digitalisaatiokehitystä sekä arvioitua tulevaa kehitystä sekä investointi- ja kehittämisedotuksia
- 2) tarkastellaan valtion rahoittamien maakuntien käyttämien kansallisten palveluiden sekä maakuntien yhteisten palvelujen toteutumista ja palveluilla tavoiteltujen hyötyjen toteutumista sekä arvioidaan tulevaa kehitystä yhteisten palveluiden osalta

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki:

xx § Valtion ja maakuntien välinen **sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva** neuvottelumenettely

Maakuntalain xx §:ssä tarkoitetussa valtion ja maakuntien välisessä neuvottelumenettelyssä sosiaali- ja terveysministeriö sekä maakunnan neuvottelevat maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla käytävien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan neuvottelun tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa palvelurakenteen kehittämisessä sekä edistää valtion ja maakunnan välistä yhteistyötä

Valtion ja maakuntien välisen neuvottelumenettelyn sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa osuudessa käsitellään maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiä tavoitteita, palvelutuotannon työnjakoa ja yhteistoimintaa muiden maakuntien kanssa sekä omavalvonnan toteutumista. Neuvotteluissa arvioidaan lisäksi yhteistyösopimuksen ja valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista, maakunnan palvelujen kehitystä ja alueellisia kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä lakisääteisten tehtävien ja valtion ja maakuntien yhteisessä neuvottelumenettelyssä tunnistaminen keskeisten kehittämiskohteiden rahoitustarvetta, kehittämistä sekä niiden vaikutusta palvelutoiminnan tuottavuuden muutokseen. Neuvotteluissa voidaan käsitellä myös muita sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä asioita.

Maakuntien tietohallinnon ohjausprosessiin liittyvät tehtävät

Maakuntien tietohallinnon ohjaukseen käyttöön otettavaksi ehdotettuun prosessin sisältämien yleisten menettelytapojen lisäksi sääntelyn kohteeksi ehdotetaan nostettavaksi myös prosessin keskeisten tehtävien toteutusvastuut.

Maakuntien tietohallinnon kansallisen ohjausprosessin toteutuminen vaatisi prosessin ohjauksesta sekä siihen liittyvien hallinnollisten tehtävien toteuttamisesta vastaavan tahon mää-

rittelyä laintasolla. Vastuuviranomaisen määrittäminen laissa selkeyttäisi vastuuta ohjaustehtävien osalta sekä mahdollistaisi paremmin ohjauksen tarvitsemien resurssien saamisen (lakisääteinen tehtävä).

Maakuntien tietohallinnon ohjausprosessin vaikuttavuuden perusedellytyksenä on prosessin käytettävissä olevan tiedon laatu ja sen kattavuus neuvottelun kohteista. Ilman riittävän laajaa ja oikeellista kuvaa maakuntien, valtion maakuntien toimintaa tukevien palveluiden, sekä palvelujen tuotantorakenteiden tilanteesta ja kehitysnäkymistä, ei julkisten palvelujen kehitykselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi vaatimien toimenpidevaihtoehtojen arvioinnille ole riittäviä perusteita. Vaarana on, että puutteellisen tiedon perusteella tehdään vääriä päätöksiä maakuntien toimintaa tukevan tietohallinnon vastuulla olevista kehityskohteista sekä niiden erilaisista tuotantotavoista. Ilman sovittuja toimintamalleja ja periaatteita sekä vastuuta tiedon tuottamiselle, ei tietohallinnon ohjausprosessin tarvitseman tiedon kokoaminen ole mahdollista kustannustehokkaalla tavalla. Lähtöolettamuksena ehdotuksessa on ollut se, että ohjauksessa tarvittava tieto on olemassa olevaa tietoa, jolloin sääntelyn kohteena olisi tiedon antaminen ohjauksen käyttöön, ei uuden tiedon tuottaminen.

Ohjausprosessin tarvitseman tiedonantovelvoitteen sääntely erikseen niistä tiedoista, jotka vastaavat pääsääntöisesti tietohallintolain (634/2011) 7 ja 8 §:ssä tarkoitettuja ja lain 12 §:ssä säännellyn julkaisuvelvoitteen alaisia sekä maakuntalain mahdollisen tietojen saatavuutta yleisessä tietoverkossa koskevan pykälän tarkoittamia tietoja (olettamuksena että maakuntalaikiin tulee kuntalain 410/2015 109 §:ä vastaava säädös), tulisi olemaan osittain päällekkäistä sääntelyä. Erillistä sääntelyä tulisi kuitenkin harkita siinä tapauksessa, että tietohallintolain tai maakuntalain velvoitteet eivät tuota tavoiteltua lopputulosta ohjauksessa tarvittavan tiedon osalta. Erillistä tiedonantovelvoitetta koskevan sääntelytarpeen vähentämiseksi valtionvarainministeriön tulisi valmista pikaisella aikataululla tietohallintolain 4.2 §:n nojalla lain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettujen tietojen sisällöstä sekä niiden toteuttamisen määräajasta. Lisäksi ministeriön tulisi seurata aktiivisesti sääntelyn vaikutusta, jotta maakuntien tietohallinnon ohjausprosessin näkökulmasta olisi mahdollista arvioida tarvittavan tiedon käytettävyyttä ja saatavuutta. Jos viranomaiset tuottaisivat tietohallintolain mukaisesti ”koneluettavassa” muodossa kuvauksen kokonaisarkkitehtuuristaan, täyttäisi se suuren osan tässä selvityksessä esitetyn ohjausprosessin tietotarpeista.

Mikäli valtion ja maakuntien tiedon tuottamisesta ohjausprosessin tarpeisiin päädyttäisiin sääntelemään erikseen, tulisi sääntely muotoilla velvoitteeksi antaa tietoja ohjausprosessista vastaavalle ministeriölle laissa tai asetuksessa säädettyä ajankohtana. Pelkkään tiedonsaanti-oikeuteen perustuva sääntely jää tarkoituksessa liian yleiseksi ja abstraktiksi sekä edellyttää ohjausprosessista vastaavalta ministeriöltä turhia ylimääräisiä toimenpiteitä tiedon pyytämiseksi tiedon tuottamisesta vastaavilta tahoilta.

Tietohallinnon ohjauksen suunnitteluprosessin lopputuloksena syntyvien yhteisten (kansallisten) linjausten tulee perustua riittävän laadukkaaseen ja perusteltuun toimenpidevaihtoehtojen vaikutusten arviointiin. Tietohallinnon vastuulla olevien tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvien toimenpiteiden arvioinnin tulisi sisältyä toiminnan vastaavaan arviointiin. Perinteisesti vaikutusarviointien tekemisestä on vastannut ehdotuksen tekijä, jolla on intressi esittää investointikohde mahdollisimman positiivisessa valossa. Selvityksessä esitetyn tietohallinnon ohjausprosessin laadunvarmistamiseksi ohjausprosessista vastaavalle taholle tulisi määritellä vastuu esitysten vaikutusten arvioinnista. Lailla säädetty vastuu ei tarkoittaisi sitä, että vastuullisen on itse toteutettava arviointi teknisesti, vaan se voi hankkia tehtävänsä suorittamisessa tarvittavan resurssin ja asiantuntemuksen muulta. Tehtävän kiinnittäminen ohjausprosessista vastaavaan ei poistaisi myöskään kehitysehdotuksen tekijän vastuuta perustella esityksensä, vaan muodostaisi toisen arvion samasta kohteesta päätöksenteon tueksi.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetaan maakuntien kansallisen tietohallinnon ohjausprosessin maakuntalain xx §:ssä tarkoitetun valtion ja maakuntien neuvottelumenettelyyn liittyvän

maakuntien toimintaa tukevan tietohallinnon sekä julkisten palvelujen digitalisointikehityksen tarkasteluun ja arviointiin liittyvien tehtävien valmisteluvastuun säätämistä xx ministeriöön perustettavan maakuntien tietohallinnon ohjausyksikön tehtäväksi. Ohjausprosessin tarvitseman tiedon tuottamisesta prosessin käyttöön tulisi säätää yleisellä tasolla erikseen maakuntalaissa. Jotta ohjauksen tarvitseman tiedon tuottamiseen liittyvä sääntely ei hajautuisi liikaa eri säännöksiin, ehdotetaan tässä yhteydessä, että tuotettavan tiedon sisältöön liittyviä tarkennuksia ei tehtäisi sektorilainsäädännössä (esim. sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa), vaan tietosisällöstä, tietojen rakenteesta sekä teknisestä tavasta tietojen toimittamiselle ohjausprosessia varten säädetään maakuntalain nojalla ministeriöiden asetuksilla tai viranomaisten määräyksillä.

Pykäläehdotukset:

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003):

xx § xxx ministeriön toimiala:

xxx ministeriön toimialaan kuuluvat:

xx) valtion ja maakuntien tietohallinnon suhde

Valtioneuvoston asetus xx ministeriöstä:

xx § Ministeriön tehtävät

xx) valtion ja maakuntien välinen tietohallintoyhteistyö sekä valtion maakuntien tietohallinnon ohjaus

xx § Ministeriön organisaatio

x) maakuntien tietohallinnon ohjausyksikkö

Vastaavan kaltaiset toiminnallista yksikköä koskevat säädökset maakuntien tietohallinnon operatiivisen ohjausyksikön osalta tulisi valmistella yksikön sijoituspaikkaa (virastoa) koskevaan sääntelyyn. Ministeriöiden ja virastojen työjärjestyksissä voidaan tarkemmin säännellä ohjausyksikön tehtävistä. Esimerkiksi:

Maakuntien tietohallinnon ohjausyksikkö valmistelee asiat, jotka koskevat:

- 1) Maakuntien ja valtion neuvottelumenettelyä maakunnan tietohallinnon ja digitalisaatiokehityksen osalta;
- 2) Maakuntien tietohallinnon ja digitalisaation kehitystä ja arviointia;
- 3) ...

Mikäli valtion maakuntiin kohdistamaan tietohallinnon ohjasta halutaan yhtenäistää tehokkaaksi kokonaisuudeksi tulisi xxx ministeriöön perustettavalla ohjausyksikkö antaa toimivalta valmistella myös asiat jotka koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä maakuntatason alueiden käytön suunnittelun sekä aluekehityksen tehtävien tietohallintoa, tietosuoja ja tietoturvallisuutta sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämistä ja ohjausta.

Maakuntalaki:

xx § Maakuntien ja valtion neuvottelumenettely

Maakuntien toimintaa tukevan tietohallinnon sekä julkisten palvelujen digitalisointikehityksen arvioimiseksi valtion ja maakuntien välisessä neuvottelumenettelyssä:

1) tarkastellaan valtio ja maakuntien tietohallinnon tilaa ja digitalisaatiokehitystä sekä arvioidua tulevaa kehitystä sekä investointi- ja kehittämisehdotuksia

2) tarkastellaan valtion rahoittamien maakuntien käyttämien kansallisten palveluiden sekä maakuntien yhteisten palvelujen toteutumista ja palveluilla tavoiteltujen hyötyjen toteutumista sekä arvioidaan tulevaa kehitystä yhteisten palveluiden osalta

[täydennys edelliseen ehdotukseen, mikäli tiedonantovelvoitteesta päätetään säätää erikseen]

Ministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tämän lain xx §:ssä maakuntien toimintaa tukevan tietohallinnon sekä julkisten palvelujen digitalisointikehityksen arvioinnissa tarvittavien tietojen antamisesta.

[vaihtoehto mikäli tietohallintolain 4.1, 7 ja 8.1 §:ssä tarkoitetut tiedot ja niiden toteutuksen määräaika tarkennetaan tietohallintolain 4.2 §:n mukaisella asetuksella]

Ministeriöiden tulee toimittaa tämän lain xx §:ssä tarkoitettua tietohallinnon sekä julkisten palvelujen digitalisointikehityksen arviointia koskevaa neuvottelua varten tietohallintolain (634/2011) 4 § 1 momentissa, 7 §:ssä sekä 8 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot xxx ministeriölle kuten tämän lain xx §:ssä tarkoitettussa ministeriön asetuksessa säädetään.

[vaihtoehto ellei tietohallintolain 4.1, 7 ja 8.1 §:ssä tarkoitettua tietoa tai niiden toteutuksen määräaikaa säädetä tietohallintolain 4.2 §:n mukaisella asetuksella]

Ministeriöiden tulee toimittaa tämän lain xx §:ssä tarkoitettua tietohallinnon sekä julkisten palvelujen digitalisointikehityksen arviointia koskevaa neuvottelua varten tehtäviään, palvelujaan, palveluja toteuttavia prosesseja ja niissä käytettäviä tietoja sekä mainittujen tietojen käsittelyssä ja säilyttämisessä käytettyjä keskeisiä tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja koskevat tiedot xxx ministeriölle kuten tämän lain xx §:ssä tarkoitettussa ministeriön asetuksessa säädetään.

8.2 MAAKUNTIEN TIETOHALLINNON JA TIETOJÄRJESTELMÄPALVELUIDEN OHJAUS

Selvityksessä ehdotettu ohjausmalli perustuu pitkälti tavoitteisiin, tavoitteita tukevien toimenpiteiden yhteiseen suunnitteluun valtion ja maakuntien kesken sekä sovittujen toimenpiteiden kehityksen, käyttöönoton sekä käytön ohjaukseen ja seurantaan. Ohjausmallissa kehityksen ja investointien vaikuttavuus on pyritty luomaan oikeiden toimenpiteiden valinnalla (mitä) ja tehokkuus seuraamalla, arvioimalla ja ohjaamalla toimenpiteiden toteutumista. Sopimalla etukäteen tulevista kehityskohteista ja investoinneista luodaan samalla perusta toimeenpanon ohjaukselle. Ehdotettuun ohjausmallin liittyvän prosessin ja siinä käytettävien ohjausvälineiden tarkoituksena on kohdentaa investoinnit järkevästi tavoitteita parhaiten toteuttaviin kohteisiin. Näiden toimeenpanoa olisi mahdollista tehostaa lisäämällä järjestämislaikiin keskistettyjä ja yhteistoiminnassa toteutettavia palveluja koskevaa säädöstä.

Selvityksen kohteena olevaan ohjausmalliin ei ole nähty järkeväksi lisätä erikseen mekanismeja jolla valtion olisi mahdollista erikseen puuttua maakuntien yksittäisiin tietojärjestelmäinvestointeihin. Tämänkaltaisen maakuntien toimintaa rajoittavan toimivallan luominen valtion ohjaaville viranomaisille ei tue voimassa olevaa politiikka toiminnan muutoksesta

julkisten palveluiden tuottavuuden, laadun tai tehokkuuden parantamiseksi. Näiden saavuttaminen vaatii aina investointeja, eikä eri investointikohteiden vaikuttavuudesta ole muodostettavissa yhtä oikeaa näkemystä. Maakunta- ja sote-uudistuksessa palveluiden järjestämisvastuu ollaan siirtämässä itsehallintoon perustuville maakunnille, jotka vastaavat toiminnastaan viranomaisvelvoitteidensa mukaisesti. Lähtökohtaisesti tulisikin olettaa, että tähän vastuuseen sisältyy vastuu järkevästä ja kes-tävästä taloudenpidosta, johon myös maakuntalakiluonnoksen maakunnan taloutta sääntelevät pykälät maakuntaa velvoittavat.

Yksittäisten tietojärjestelmäinvestointien tai tietojärjestelmien toiminnallisuuksien ohjaus, ilman että niihin liittyvät vaatimukset muotoillaan yksiselitteisesti laintasolle, on myös ongelmallinen niin sääntelytason, päätöksentekomenettelyn kuin niiden luomien käytännön vaatimusten osalta. Tätä voisi yrittää konkretisoida olettamalla, että valtioneuvostolle delegoitaisiin laissa valta päättää yksittäisten investointien toteutuksesta. Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvostolla on siis hallitus- ja hallintoasioita koskeva yleistoimivalta. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12.2 §:ssä säädetään yleisistunnossa ratkaistavaksi tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteis-kuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yksittäisen maakunnan tietojärjestelmiensä muuttaminen tai maakunnan tietojärjestelmien hankinnassa käyttämät vaatimukset eivät välttämättä merkitykseltään vastaa valtioneuvoston yleisistunnolle säädettyä ratkaisuvalltaa tai niitä muutenkaan ole tarkoituksenmukaista valmistella yleisistunnossa käsiteltäväksi.

Edellisen perusteella olisi mahdollista olettaa, että valtioneuvoston päätöksellä tehtävä oikeussääntö on tarkoituksenmukaista tehdä asianomaisessa ministeriössä, joka taas tuo ongelmalliseksi investointien kieltämistä tai hylkäämistä koskevan sääntelyn. Perustuslain 80.2 §:n mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Perustuslain mukaan tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain esitöissä 80.2 §:ssä säädetyn delegointimahdollisuuden on katsottu edellyttävän myös sitä, että kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Päätökseen, jolla maakunta veloitetaan muuttamaan järjestelmiään tai noudattamaan hankinnoissaan tiettyjä vaatimuksia, edellyttää pääsääntöisesti harkintavallan käyttöä, koska päätöksessä on pystyttävä perustelemaan pykälän esittämä asiantilan toteutuminen. Tietojärjestelmien investointeja ja toiminnallisia vaatimuksia tuskin on mahdollista määrittää kattavasti niin tarkalle tasolle, jossa vaatimus voidaan yksiselitteisesti todentaa. Toisaalta onko näin tarkkarajaisen ja tarkkuustasaisen määrittelytyön toteuttaminen teknologioiden nopean muuttumisen vuoksi edes tarkoituksenmukaista?

Sääntelytehokkuuden näkökulmasta tietojärjestelmien toiminnallisuuksien ja teknologian ohjaus lain tai asetuksen tasolla saattaa olla myös ongelmallista. Jos maakuntia ohjaavalla taholla ei ole resursseja ja/tai osaamista määrittää ja ylläpitää palvelutoimintaa ja sen kehitystä tukevia yksiselitteisiä määrittelyjä, joita maakuntien tulee tietojärjestelmissään soveltaa, ei niiden vastaisen toiminnan kieltäminen muuta asiantilaa. Tällöin tulisi hallitusohjelman linjausten mukaisesti normatiivisen sääntelyn vähentämisen hengessä harkita sääntelyn tarvetta.

Tulevien investointien ohjauksen parantamiseksi, kehityksen rahoittamisen sijasta, tulisikin edistää viranomaisia, erityisesti ministeriöitä, voimassa olevien velvoitteidensa mukaisesti, kuvaamaan toimialansa tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamiseksi tarvittavat määrityksestä ja kuvaukset ja käyttämään tietohallintolain 8.1 §:n niille luomaa mahdollisuutta asetuksilla velvoittaa julkisen hallinnon viranomaisia noudattamaan järjestelmämuutoksissaan sekä uusien järjestelmien hankinnassa kyseistä määritystä.

Pykäläehdotukset:

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki:

xx § Palvelujen keskittäminen

Osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan keskittää yhdelle tai useammalle maakunnalle, **valtion viranomaiselle tai muulle julkisoikeudelliselle laitokselle**, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä palvelujen käyttäjien oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. **Maakunnille** keskitettävät palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut keskitetään säädetään valtioneuvoston asetuksella. **Valtion viranomaiselle tai muulle julkisoikeudelliselle laitokselle keskitettävistä palveluista säädetään lailla.**

xx § Palvelurakenteen ja investointien **ja tiedonhallinnan** ohjaus

Maakunnan on toteutettava palvelurakenteen uudistaminen **sekä** laajakantoiset investoinnit **2 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston päätöksen mukaisesti**. Valtioneuvoston asetuksella määritellään tarkemmin, milloin investointi on laajakantoinen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä.

8.3 KOKONAISARKKITEHTUURI

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa on tarkoitus säätää sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliseksi yhteensovittamiseksi valtuustokausittain laadittavasta maakuntien yhteistyösopimuksesta. Suunnitelmien mukaan yhteistyösopimuksessa maakuntien on sovittava muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämisestä ja asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisesta sekä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) mukaisen alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä yhteistyöalueella.

Ongelmallisen tietohallinnon ohjauksen kannalta ehdotuksessa tekee se, että viranomaisten välinen sopimuksenvarainen yhteistyö ei muodosta julkisen hallinnon viranomaista, joka voisi vastata tietohallintolain tarkoittamasta yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten suunnittelusta, kuvaamisesta ja ylläpidosta. Tietohallintolaissa ei myöskään määritellä alueellista kokonaisarkkitehtuuria, jolloin viittaus tietohallintolakiin ehdotetussa muodossa ei käytännössä merkitse mitään. Ohjauksen kannalta parempi sääntelyvaihtoehto olisi määrittää suoraan yliopistosairaalan omaaville maakunnalle vastuu alueen yhteisen kokonaisarkkitehtuurin kuvaamisesta ja ylläpidosta sekä yhteistyösopimuksessa sopia vain kuvauksen tuottamisen ja ylläpidon tarvitsemasta yhteistyöstä, jotta varmistetaan kaikkien maakuntien osallistuminen suunnitteluun. Näin yliopistosairaalan omaava maakunta olisi tietohallintolain 7 §:n mukaisesti velvollinen tuottamaan ja ylläpitämään kuvaustaan kokonaisarkkitehtuuristaan, joka sisältäisi alueen kokonaisarkkitehtuurin. Tämä sääntelyehdotuksen toimivuus on tietysti pitkälti kiinni siitä, että valtiovarainministeriön valmistelee asetuksen, jolla viranomaisia velvoitetaan kuvaamaan kokonaisarkkitehtuurinsa. Eräänä lainsäädännön kehityskohteena tulisi olla myös

käsitteiden tarkentaminen kokonaisarkkitehtuurin osalta. Tällä hetkellä, kun siihen viitataan vain terminologisesti, ei lukija pysty arvioimaan mistä tiedosta on kyse.

Tietohallintolaissa ei ole määritelty velvoitetta kuvata laissa tarkoitettujen toimialojen kokonaisarkkitehtuuria. Tämä velvoitteen lisääminen tietohallintolakiin mahdollistaisi laissa tarkoitetun kokonaisarkkitehtuurin hyödyntämisen maakuntien tietohallintoa ohjaavana mekanismina ja vähentäisi tarvetta lisätä vastaavan kaltaista sääntelyä sektorikohtaiseen lainsäädäntöön.

Pykäläehdotukset

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta:

8 § Toimialakohtainen tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Ministeriöiden tulee huolehtia, että sen toimialalle suunnitellaan ja kuvataan toimialan toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuri (kokonaisarkkitehtuuri). Ministeriön on huolehdittava, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määrittäykset. Ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittäysten sisällöstä. Jos edellä tarkoitetut yhteentoimivuuden kuvaukset ja määrittäykset koskevat julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämää tietojärjestelmää, voidaan ministeriön asetuksella säätää tällaisen tietojärjestelmän yhteentoimivuuden edellyttämistä riippuvuuksista ja suhteista julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki:

xx § Palvelujen keskittäminen

Maakuntien alueellisen kokonaisarkkitehtuurin kuvaamisesta ja ylläpidosta vastaa Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat

xx § Maakuntien yhteistyösopimus

Yhteistyösopimuksessa on sovittava:

8) sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämisestä ja asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisesta sekä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) mukaisen alueellisen kokonaisarkkitehtuurin yhteisestä toteutustavasta yhteistyöalueella;

LIITTEET

Liite 1	Nykyiset ohjausrakenteet
Liite 2	Selvitysraportin kuvat

LÄHTEET

HE 246/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

HE 219/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamisesta

Pöysti, Tuomas: Itsehallintoalueiden määrä ja aluejaon perusteet sekä sote -uudistuksen askelmerkit: hallituksen ratkaisujen perusteluita ja alustavaa vaikutusarviointia. Virkатыönä tehty tausta-aineisto. 9.11.2015

Valtioneuvosto: Ratkaisujen Suomi, pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma 29.5.2015, s. 26 ja 29.

Valtiovarainministeriö: Ohje yhteisistä periaatteista valtion merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden raportoinnissa 10.12.2015 (VM/1393/00.00.00/2014).

Valtiovarainministeriö: Selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle tietohallintolailla saavutetuista tuloksista 16.12.2014 (VM2438/00.00.05/2014).